UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

L'INSTABILITÉ MINISTÉRIELLE

SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

(1871-1938)

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue

PAR

A. SOULIER
LAURÉAT DE LA FACULTÉ

Jury de la Thèse :

Président : M. Marcel PRÉLOT, *Professeur.*

Assesseurs { MM. Robert REDSLOB,
René CAPITANT.

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société anonyme)
22, Rue Soufflot, PARIS (V^e^)

1939

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543517_0086

L'INSTABILITÉ MINISTÉRIELLE

SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

(1871-1938)

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

L'INSTABILITÉ MINISTÉRIELLE

SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

(1871-1938)

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue

PAR

A. SOULIER
LAURÉAT DE LA FACULTÉ

Jury de la Thèse :

Président : M. Marcel PRÉLOT, *Professeur.*

Assesseurs { MM. Robert REDSLOB,
René CAPITANT.

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société anonyme)
22, Rue Soufflot, PARIS (V^e^)

1939

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Avant-Propos

A. — *Justification d'une étude sur l'instabilité ministérielle.*

L'*instabilité ministérielle* résulte de la succession, à une cadence rapide, des Ministères ou Cabinets. La *crise ministérielle* est un état fréquent et la constitution d'un nouveau Cabinet devient un acte habituel et important qui absorbe une grande partie de l'activité politique et parlementaire. En France les faits sont bien connus ; l'opinion en rit souvent ; les constitutionnalistes s'en émeuvent ; les pessimistes ou les réformateurs s'en indignent. Quelques chiffres suffiront à préciser le débat : du 4 septembre 1870 au 1er juin 1938, 107 Ministères ont détenu le Pouvoir Exécutif. *La valse des portefeuilles, le jeu de massacre parlementaire,* ont été bien souvent et bien spirituellement décrits ; les statistiques sont à la mode en cette matière et, lors de la formation du Cabinet Blum de mars 1938 un grand journal d'information, *Excelsior*, a consacré une page entière à une classification des crises ministérielles. Du point de vue de l'actualité politique, une étude sur l'instabilité ministérielle n'est donc pas inopportune.

L'aspect extérieur de cette question, son caractère spectaculaire, n'est pas le plus important. L'instabilité ministérielle est l'indice d'un certain agencement des rapports entre les Pouvoirs. Un régime constitutionnel donné, comportant un Parlement, un Chef d'Etat, et un Ministère est caractérisé par les rapports de ce dernier avec les deux autres organes qui

exercent avec lui les fonctions de l'Etat. Des modalités de l'action et de la réaction réciproques dépend la place dudit régime dans cette échelle des systèmes politiques qui, de la Monarchie constitutionnelle conduit au Gouvernement conventionnel[1]. C'est ainsi que le régime parlementaire est susceptible d'applications multiples suivant que l'égalité des organes constitutionnels est le principe, ou qu'au contraire l'un d'entre eux a le pas sur les autres.

D'autre part, sous ce régime, le Cabinet a un rôle capital parce qu'il est susceptible de recevoir simultanément la définition de « *commission de l'Assemblée* » (Bagehot) et celle de *branche du Pouvoir Exécutif* (M. Joseph-Barthélemy). Cette double constatation, qui montre l'intérêt d'une étude ayant pour objet le Cabinet et son existence, est renforcée par une remarque de portée plus générale encore ; la séparation des Pouvoirs est le dogme sur lequel on a fondé pendant plus d'un siècle la science constitutionnelle ; des études récentes ont précisé la portée et la valeur de cette formule, de telle sorte qu'il est inutile d'ouvrir à nouveau le débat théorique[2] ; mais une monographie sur l'application de ce principe ne laisse pas d'être instructive. Elle fournira peut-être aux esprits d'élite auxquels semble dévolue la fonction de synthèse scientifique, des objets précis de réflexion.

L'intérêt d'une étude sur l'instabilité ministérielle serait donc triple : en premier lieu elle apporterait quelque lumière en une matière dont on se préoccupe beaucoup, sur laquelle on écrit et on discourt sans répit, mais que l'on ne connaît peut-être pas toujours très exactement ; en second lieu elle aurait l'intérêt général d'une esquisse de l'histoire du régime parlementaire français ; en troisième lieu, elle serait susceptible de fournir des renseignements sur le fonctionnement réel du grand principe moderne de la séparation des Pouvoirs.

Ces considérations justifient une description des aspects

1. Cf. R. CAPITANT, *Régimes parlementaires, Mélanges Carré de Malberg*, p. 33.
2. Ch. EISENMAN, *l'« Esprit des lois » et la séparation des pouvoirs, Mélanges Carré de Malberg*, p. 165.

et une recherche des causes de l'instabilité ministérielle en France sous la IIIe République.

La IIIe République fera en effet seule l'objet de cette investigation. Certes l'instabilité ministérielle est un phénomène ancien ; ni la Restauration, ni la Monarchie de juillet au cours desquelles le régime parlementaire fut introduit en France n'ont été exemptes de crises ministérielles. C'est de plus un phénomène, sinon universel, du moins fort répandu. Si l'Angleterre offre le spectacle de gouvernements durables, l'Allemagne de Weimar a connu au contraire des changements fréquents et la Belgique imite notre exemple[3]. Il y aurait

3. M. E. Giraud dans son livre, *La crise de la démocratie et le renforcement du Pouvoir Exécutif* (Sirey, 1938) donne pour les pays étrangers la statistique suivante (p. 164).

Belgique, du 23 mars 1831 au 21 novembre 1918 : 86 ans, 27 Cabinets, moyenne 3 ans et 9 mois.

Angleterre : 17 mars 1801 - 22 juin 1937 : 136 ans, 44 Cabinets, moyenne 3 ans et 1 mois.

Allemagne : 13 février 1919 - 30 janvier 1933 : 14 ans, 21 Cabinets, moyenne 8 mois.

Pays-Bas, 22 novembre 1848 - 22 juin 1937 ; 88 ans et 7 mois ; 32 Cabinets ; 2 ans et 8 mois.

Danemark, 24 juillet 1901 - 3 novembre 1935 ; 34 ans 3 mois ; 14 Cabinets ; 2 ans et 5 mois.

Norvège, 11 mars 1905 - 15 mars 1935 ; 30 ans ; 17 Cabinets ; 1 an, 9 mois et un quart.

Suède, septembre 1900 - 27 septembre 1936 ; 36 ans ; 23 Cabinets ; 1 an et 5 mois.

Belgique, 21 novembre 1918 - 25 novembre 1937, 19 ans ; 14 Cabinets ; 1 an, 8 mois et un quart.

Italie, 18 juin 1900 - 4 novembre 1914 ; 14 ans et 4 mois ; 12 Cabinets ; 1 an et 2 mois.

Tchécoslovaquie, 14 novembre 1918 - 20 juillet 1937 ; 18 ans et 4 mois ; 16 Cabinets ; 1 an, 1 mois et 3 quarts.

Lettonie, 18 novembre 1918 - 15 mai 1934 ; 15 ans et 6 mois ; 18 Cabinets 10 mois et un tiers.

Roumanie, 11 novembre 1928 - 28 décembre 1937 ; 9 ans et un moi ; 11 Cabinets ; 9 mois, 3 quarts.

France, 4 septembre 1870 - 17 janvier 1938 ; 67 ans, 4 mois ; 97 Cabinets ; 8 mois et un tiers.

Autriche, 30 octobre 1918 - 11 février 1934 ; 15 ans et 3 mois ; 23 Cabinets ; 8 mois.

Estonie, 24 février 1918 - 24 janvier 1934 ; 15 ans et 11 mois ; 25 Cabinets ; 7 mois et 18 jours.

donc matière à deux développements complémentaires. Ils ne seront pas faits cependant ; la IIIe République et ses crises nombreuses, échelonnées du 4 septembre 1870 au 8 avril 1938, suffit à alimenter une étude de cette nature.

L'incidence théorique de l'instabilité ministérielle étant mise en lumière, les dates extrêmes étant précisées, il convient, avant d'indiquer le plan adopté, de donner quelques explications sur la notion de crise ministérielle en régime parlementaire et particulièrement sous l'empire de la Constitution de 1875. L'organe constitutionnel qui est particulièrement intéressé et dont la disparition pose le problème de l'instabilité ministérielle n'a pas reçu de cette Constitution un statut précis. Le *Président du Conseil*, dont la personnalité donne traditionnellement force et caractère au Ministère, est absolument ignoré par notre charte et une lecture des textes en vigueur ne révèlerait pas son existence et son rôle à un observateur non informé des faits et des pratiques. Le Cabinet lui-même n'est qu'incidemment mentionné et ne reçoit pas d'organisation proprement dite : l'article 4 de la loi du 25 février 1875 décide que les conseillers d'Etat seront nommés par décret rendu en *Conseil des ministres* ; l'article 7 de la même loi relatif à la vacance de la présidence de la République contient un alinéa final : « dans l'intervalle, le *Conseil des ministres* est investi du pouvoir exécutif ». Par contre les *ministres* sont pris en considération plus fréquemment : leur nomination n'est pas réglementée d'une manière précise, mais l'article 3 de la loi du 25 février 1875 par son dernier alinéa rend nécessaire leur participation constante à l'exercice de la fonction exécutive, puisque « chacun des actes

Lithuanie, 11 novembre 1918 - 17 décembre 1926 ; 8 ans et 1 mois ; 13 Cabinets ; 7 mois et demi.
Grèce, 4 décembre 1926 - 5 août 1936 ; 9 ans et 8 mois ; 15 Cabinets ; 7 mois.
Pologne, 20 février 1919 - 12 mai 1926 ; 7 ans et 3 mois ; 13 Cabinets ; 6 mois et deux tiers.
Italie, 19 janvier 1918 - 28 octobre 1922 ; 3 ans et 4 mois ; 7 Cabinets ; 5 mois et deux tiers.
Yougoslavie, décembre 1918 - 6 janvier 1929 ; 10 ans ; 23 Cabinets ; 5 mois et 6 jours.
Espagne, 14 avril 1931 - 18 juillet 1936 ; 5 ans et 3 mois ; 18 Cabinets ; 3 mois et 6 jours.

du Président de la République doit être contresigné par un ministre ». L'article 6, qui pose le principe de la responsabilité ministérielle, est capital et on doit reconnaître qu'il vise aussi bien le Conseil des ministres que les ministres ; le mot *solidairement* qu'il emploie est déterminant à cet égard et il en est de même de l'expression « *la politique générale du Gouvernement* ». La loi du 16 juillet 1875 prévoit l'intervention des *ministres* pour la lecture des messages présidentiels (art. 6) ; elle leur accorde le droit d'entrée et de parole dans les Assemblées. L'article 12 enfin est relatif à la mise en accusation des *ministres* devant le Sénat réuni en Haute-Cour de Justice.

Ce silence a des raisons historiques qui seront rappelées ; il a aussi la valeur d'un indice puisqu'il montre le peu d'importance que l'on semblait conférer au Cabinet dont cependant on admettait l'existence. Il suffit pour l'instant de constater que la présente étude sera tout entière consacrée à une institution dont le statut est coutumier. Une crise ministérielle revêt dès lors un caractère très curieux ; c'est un événement important de la vie politique et constitutionnelle et pourtant c'est un événement tout à fait imprévu si l'on se place du point de vue de la loi écrite.

La révocabilité du Cabinet est la règle parlementaire qui rend possible une crise et par suite, l'instabilité ministérielle.

Le propre du Cabinet est en effet d'être révocable ; d'une part, par le Parlement, grâce au principe de la responsabilité ministérielle ; d'autre part, par le Chef d'Etat. Ces interventions sont concurrentes en régime parlementaire *dualiste* où le changement du Ministère responsable est précisément l'un des moyens de rétablir l'harmonie entre le Parlement et le Chef d'Etat irresponsable. L'action du Parlement est unique au contraire en régime parlementaire *moniste* et le changement du Ministère est le moyen par lequel s'affirme la suprématie de l'Assemblée. D'une manière générale une crise est à la fois la sanction d'un désaccord entre les Pouvoirs publics et la condition de la réalisation d'un accord nouveau ; elle est un moindre mal car elle empêche une divergence de vues de se

transformer en une irréductible hostilité ; bref, elle est une « *soupape de sûreté* ».

D'une crise isolée à une série de crises le problème doit être posé différemment ; s'il apparaît aisément que le Cabinet doive être révocable parce qu'il est responsable, on comprend plus difficilement qu'il ne soit pas stable, c'est-à-dire assuré d'une durée notable, encore qu'elle ne soit pas préfixe. La succession ininterrompue de crises prouverait que l'état de désaccord est irrémédiable parce que toutes les tentatives faites, c'est-à-dire tous les changements de Ministères, demeurent vaines. Dès lors on se demande comment une telle situation peut se prolonger pendant plus de 60 années sans qu'un bouleversement violent de la Constitution intervienne. De deux choses l'une : ou bien toutes les crises ministérielles n'ont pas la même portée, certaines d'entre elles ayant le caractère d'actes de pur formalisme constitutionnel ; ou bien la notion de crise ministérielle n'a pas la valeur qu'on lui confère habituellement dans le régime parlementaire, et un changement de Cabinet est un simple accident sans conséquence et sans signification. Si cette dernière interprétation était adoptée, pourrait-on cependant ranger le régime dont l'étude la suggèrerait dans la catégorie dite régime parlementaire ? Le Cabinet n'aurait-il pas, dans cette seconde hypothèse, un rôle bien différent de celui qu'on lui confère traditionnellement, et sa révocabilité pourrait-elle emporter responsabilité véritable lorsqu'elle est mise en jeu par le Parlement ?

Une étude historique et systématique n'apportera pas une réponse décisive à ces questions, mais elle fournira des éléments de discussion et montrera comment des pratiques constantes, créatrices d'une véritable coutume constitutionnelle, sont susceptibles de modifier les formes classiques ou, selon le mot très expressif de M. Redslob, *authentiques* d'un système de gouvernement. Il s'agit en définitive, à l'occasion des crises ministérielles, de connaître les rapports du Cabinet français avec les autres organes et, partant de savoir de quelles réalités a été emplie la coquille à peu près vide qu'est la Constitution de 1875.

B. — *Plan.*

Dans une *Première Partie* seront précisées les *modalités* selon lesquelles se produisent les crises ministérielles ; dans une *Seconde Partie*, les *causes* de l'instabilité ministérielle seront recherchées ;mais d'importantes remarques sont nécessaires.

I. — Rapporter les circonstances d'une crise déterminée c'est en effet, si l'on ne se contente pas d'une présentation purement historique, en dégager *ipso facto* les causes puisque c'est constater que la chute du Ministère est due à l'action de tel organe, et se produit suivant telle procédure. Cela est plus vrai encore lorsque l'on envisage non plus une seule crise, mais toutes celles qui appartiennent à la même catégorie, parce qu'elles sont le fait d'un même organe constitutionnel ou parce qu'elles se produisent suivant la même procédure. En somme l'exposé méthodique des faits constitue une anticipation sur la recherche des causes. La seconde partie apparaît dès lors comme une recherche des *causes générales* de l'instabilité ministérielle et elle s'oppose à la première en ce qu'elle vaut pour toutes les crises en dépit des modalités particulières de leur production.

Une seconde remarque s'impose encore : rechercher et exposer les causes d'un état de fait, particulièrement les causes générales de l'instabilité ministérielle c'est, du même coup, se préoccuper des remèdes qui seraient susceptibles de modifier les faits, de donner naissance à de nouvelles pratiques, par conséquent à une nouvelle coutume constitutionnelle. Certains pourront même être d'avis qu'un travail comme celui qui est entrepris ici n'aurait de sens et d'intérêt que dans la mesure où il comporterait une partie « *constructive* ». La seconde partie sacrifiera à cette opinion, mais seulement dans la mesure où l'absence de telle et telle institution — qui pour d'autres constituerait un remède — est susceptible d'accroître l'instabilité gouvernementale.

Une dernière remarque conduit à une distinction d'ordre historique. Bien qu'elles présentent de grandes ressemblances

avec les crises ultérieures il n'est pas possible d'étudier avec celles-ci les crises qui se sont produites sous l'Assemblée nationale et sous le septennat du Maréchal de Mac Mahon. Jusqu'au 8 mars 1876, en effet, la France est sous un régime constitutionnel provisoire qui constitue comme une préface au régime définitif instauré par les lois de 1875.

Les faits de cette période préliminaire, dont le terme devra d'ailleurs être précisé par la suite, appartiennent à la IIIe République « *politique* » ; ils ne sont pas encore des moments de la IIIe République « *constitutionnelle* », ou « *parlementaire* » selon l'expression de M. Gabriel Hanotaux. On ne peut les passer sous silence parce qu'ils fournissent des renseignements précieux sur la condition originaire de l'organe qui deviendra le Cabinet. Ils feront donc l'objet d'un développement qui servira d'introduction aux deux parties dont les remarques précédentes ont montré la nécessité et la portée.

II. — Le plan adopté est, en résumé, le suivant :

— En premier lieu, un *Titre préliminaire* consacré à la situation ministérielle préconstitutionnelle, sera intitulé : *La formation historique des causes d'instabilité.*

— L'exposé des crises et leur classification méthodique fera l'objet de la *Première Partie*, intitulée : *Les aspects de l'instabilité ministérielle.* — Pour des motifs qui seront précisés avant peu, la date initiale adoptée est le 30 janvier 1879, jour de l'élection de Grévy à la présidence de la République, et la date ultime le 8 avril 1938, jour de la démission du second Cabinet Blum ; 91 Ministères seront ainsi étudiés.

Le critère d'ordre juridique le plus simple et le plus exact est le suivant : le Cabinet, branche du Pouvoir Exécutif, est en rapports constants et nécessaires avec les autres organes constitutionnels, ou si l'on préfère avec les autres Pouvoirs. Sa chute est provoquée par l'un de ces organes dont il est aisé de constater l'intervention. Attribuer à chacun des agents constitutionnels sa part de responsabilité dans l'instabilité ministérielle, tel a donc été le souci premier, tel est le principe, qui a présidé au groupement et à la présentation des faits. L'adop-

tion de ce point de vue organique présente un avantage et un inconvénient. L'avantage n'est pas bien important : il consiste à nous donner l'attitude d'un redresseur de torts. Lorsque l'on se préoccupe de l'étonnante caducité des Ministères français on évoque le plus souvent le rôle dévastateur du Parlement et on voit en lui le grand, sinon l'unique fauteur d'une situation que l'on estime préjudiciable. Il y a là une erreur et une injustice qu'une classification des crises doit faire apparaître. L'inconvénient de cette position est certaine : une telle présentation risque d'être superficielle ; ainsi lorsqu'un Ministère est renversé par la Chambre des Députés, le fait qu'une consultation électorale a eu lieu ou qu'un ministre influent a donné sa démission, ou que le Chef d'Etat est intervenu dans la coulisse, est de nature à transférer la responsabilité de la crise à un autre organe. Bref tout point de vue *organique* est un point de vue *formel* ; or, en politique, la procédure suivie ne correspond pas toujours exactement au jeu non apparent, mais réel, des forces en présence.

Le seul moyen de pallier cet inconvénient sera de déceler, dans la mesure du possible, à propos d'une même crise, les multiples actions convergentes et d'en faire état à chacune des rubriques intéressées.

La *Première Partie* donnera lieu aux subdivisions suivantes faisant chacune l'objet d'un *Titre* :

1° L'organe principal en régime démocratique est le Corps électoral. Les élections générales, et tout particulièrement les élections législatives, lui permettent de manifester ce que l'on appelle sa volonté. Dans quelle mesure les consultations qui ont eu lieu de 1889 à 1936 ont-elles provoqué des crises ministérielles ? Telle est la première question qui doit être posée. Par là on précisera l'une des conséquences de l'application du *principe démocratique.*

2° Le fonctionnement du régime parlementaire sera envisagé ensuite en tant que modalité du système de *séparation des Pouvoirs.* On est amené tout naturellement à dénombrer les crises dont le Parlement, organe délibérant, est l'auteur responsable. Les rapports du Cabinet avec l'une et l'autre

Chambre apparaîtront dans leur complexité, à l'occasion du jeu de la responsabilité ministérielle. Ce développement qui sera le plus important de cette première partie, sera lui-même subdivisé en plusieurs *Chapitres*, en raison de la dualité des Chambres et de l'existence d'organes de travail et d'organes politiques, issus des Assemblées, mais habiles à une action autonome.

3° Le jeu du principe démocratique, et celui de la séparation des Pouvoirs sous la forme du régime parlementaire, n'expliquent pas toutes les crises ministérielles. MM. Joseph-Barthélemy et Duez distinguent dans leur *Traité* les « deux éléments du Pouvoir Exécutif », le Président de la République et le Cabinet. La collaboration constante qui est la loi de leurs rapports n'exclut pas une action du premier sur le second ; la Constitution consacre même la nécessité de cette action puisqu'on interprète l'article 3 de la loi du 25 février 1875 comme accordant au Chef d'Etat le droit de nomination des ministres et, par conséquent, le droit de révocation. Le rôle de l'*aménagement du Pouvoir Exécutif* dans la production des crises ministérielles doit être défini.

4° Le Cabinet lui-même, en tant qu'organe ayant une volonté propre, a été à l'origine de sa perte. Ainsi le Président du Conseil prend la décision de se retirer, entraînant à sa suite tous ses collaborateurs ; ainsi tel ministre influent, en adoptant la même attitude, rend impossible le maintien d'une formation déséquilibrée et amoindrie ; ainsi la disparition de l'*unité ministérielle*, qui est la condition indispensable de l'existence du Cabinet, détermine une sécession et commande l'abandon du pouvoir.

De l'action du Corps électoral à l'aménagement du Pouvoir exécutif et à l'action propre du Cabinet sur lui-même, toutes les zones concentriques des principes constitutionnels auront été parcourues et les rapports des divers organes ou pouvoirs auront été décrits en prenant comme point de référence le Cabinet.

— La *Seconde Partie* sera consacrée aux causes générales de l'instabilité ministérielle. Un *premier Titre* traitera des

conditions de la politique française ; les crises ministérielles ne seront plus étudiées une à une comme précédemment, mais considérées comme autant d'épisodes de l'histoire parlementaire de la IIIe République. Les rapports du Corps électoral, du Parlement, du Cabinet, sont régis par un enchevêtrement de lois et de coutumes politiques dont l'un des résultats est l'instabilité ministérielle. On tentera, sans d'ailleurs se faire d'illusion sur la valeur et l'originalité d'un tel essai, de brosser un sommaire tableau de cette situation. De là, on sera conduit à se demander si certaines dispositions de technique constitutionnelle ne seraient pas susceptibles de modifier ces conditions générales de la politique française ; ou, ce qui revient au même, si l'absence de telles dispositions n'est pas à la source de ces conditions. C'est ainsi que seront évoqués, à la fois comme causes hypothétiques et comme remèdes éventuels, le *mode de scrutin* et la *dissolution* qui feront l'objet des deux *chapitres* du *second Titre.*

TITRE PRÉLIMINAIRE

La formation historique des causes d'instabilité

L'objet et le but de l'ouvrage sont définis, le plan en est connu, la nécessité d'une étude préliminaire sur les premières années de la IIIe République a été montrée. Il importe cependant de déterminer exactement la durée de cette phase initiale et déterminante. Quel est son point de départ ? quel est son terme ?

Le point de départ est naturellement le 4 septembre 1870, date de la proclamation de la République ; pourtant les institutions politiques provisoires sont modifiées le 13 février 1871, date de la réunion de l'Assemblée nationale à Bordeaux. Du 4 septembre au 13 février, le Gouvernement de la Défense nationale revêt un caractère révolutionnaire qui, sans le rejeter hors des cadres du régime républicain, le place nettement en marge de la présente étude ; il sera donc passé sous silence.

En ce qui concerne la précision du terme de cette période, les difficultés sont plus grandes. Il s'agit en somme de connaître le moment précis où les institutions actuellement existantes ont reçu leur forme définitive. Quelles sont donc les dates majeures qui pourraient être éventuellement choisies ? Le 17 février 1871, date de la proclamation de Thiers comme *Chef du Pouvoir Exécutif* ; le 31 août 1871 date de sa nomination

comme *Président de la République française* ; le 13 mars 1873, date de la « *Constitution de Broglie* » ; le 24 mai 1873, date de la proclamation du Maréchal de Mac-Mahon comme Président de la République ; le 20 novembre 1873, date de la loi du *Septennat*, n'ont manifestement pas le caractère de « tournant » dans l'histoire constitutionnelle et ce pour la raison essentielle que le statut des Pouvoirs publics reste provisoire après chacun de ces événements. Il en va tout autrement du 8 mars 1876, date de l'entrée en vigueur des lois constitutionnelles des 24-25 février et 16 juillet 1875 et de la transmission des pouvoirs de l'Assemblée nationale ; on pourrait tenir ce jour pour l'origine des temps nouveaux car, désormais, la République française est organisée et les rapports des Pouvoirs publics sont modifiés et fixés.

Pourtant ce point de césure ne semble pas être le terme réel de la phase préliminaire. Deux autres moments répondent plus au but visé ; ce sont, d'une part, la crise des 16 mai-13 décembre 1877 et, d'autre part, la démission de Mac-Mahon le 30 janvier 1879 et son remplacement par Grévy à la Présidence de la République. A la suite de M. Daniel Halévy[1] nous opterons pour le second et c'est ainsi qu'à la période qui s'étend du 4 septembre 1870 au 8 mars 1876, sera ajoutée une phase supplémentaire de trois ans et demi ; à la *République de l'Assemblée nationale*, et en attendant la *République parlementaire*, et si l'on ose dire ainsi « *républicaine* », succède la « *République des Ducs* ».

En effet, après le 8 mars 1876 si la lettre est différente l'esprit reste le même, et dans le domaine de l'histoire constitutionnelle c'est là le point capital. La crise dite du 16 mai entraîne un changement profond de la loi écrite et la Constitution de 1875, après les mois de l'été et de l'automne 1877, est véritablement « réformée ». Mais cette nouvelle charte coutumière est affectée, de décembre 1877 au 30 janvier 1879, d'un terme incertain suspensif : tant que le Maréchal de Mac-Mahon sera Président de la République le *statu quo* sera appa-

1. D. Halévy, *La République des Ducs*, Grasset, 1937.

remment maintenu mais, le jour où il se retirera, s'ouvrira avec un appareil protocolaire et un indispensable formalisme une nouvelle période constitutionnelle. L'événement est inévitable depuis 1877, il est consommé en janvier 1879 seulement.

Ces précisions d'ordre chronologique étant données, il convient de brosser un rapide tableau des faits qui ont eu, au cours de ces premières années, une influence certaine sur ce qui sera plus tard le Cabinet.

***

La condition des ministres et du collège qu'ils forment résulte, de 1871 à 1879, de la conjugaison de deux éléments : d'une part la conception théorique que l'on a, à ce moment précis, de leur statut et de leur rôle ; d'autre part, la situation qui leur est pratiquement faite par l'Assemblée nationale d'abord, par les Chambres ensuite. La doctrine constitutionnelle détermine l'orientation du futur Cabinet ; la formation, l'existence, la disparition des premiers Ministères accentuent cette orientation et contribuent à l'adoption d'habitudes et de traditions dont les Ministères ultérieurs seront tributaires. Deux chapitres différents seront donc consacrés, l'un à la *Doctrine constitutionnelle de l'Assemblée nationale*, l'autre aux *Crises ministérielles de* 1871 à 1879 ; ce dernier sera subdivisé en deux sections : la *Pratique politique de l'Assemblée nationale* et la *République des Ducs*.

CHAPITRE PREMIER

LA DOCTRINE CONSTITUTIONNELLE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La connaissance de la doctrine de l'Assemblée nationale sur l'organisation et sur le rôle du Cabinet devrait être facilitée par l'examen des débats et des documents parlementaires contemporains ; les tendances constitutionnelles des divers partis, les inclinations théoriques de leurs membres devraient permettre, en outre, de déceler ce que les documents officiels ne dévoilent pas. Ces deux sources complémentaires ne donnent pas cependant de renseignements très précis.

A. — Les procès-verbaux des débats et les documents qui ont été réunis sous le nom d'*Annales de l'Assemblée nationale* n'ont, sous l'angle doctrinal, qu'une médiocre importance. Le problème fondamental des rapports du Cabinet et du Parlement est rarement abordé car les préoccupations et les passions de tous ont un autre aliment ; avant tout il importe alors de déterminer la nature du régime politique et il faut opter entre *République* et *Monarchie*. C'est toujours une question de cadre, de forme, qui retient l'attention générale et les institutions qui seront ultérieurement coulées dans ce moule, le nombre des organes constitutionnels et l'organisation de leurs rapports n'ont presque jamais les honneurs d'un grand débat. L'Assemblée nationale est pourtant appelée à statuer souvent sur des propositions et des projets de loi ou de résolution qui devraient

provoquer à la tribune des exposés de doctrine constitutionnelle ; il n'est pas inutile d'examiner ces travaux.

I. — C'est d'abord la *proposition Rivet*, du 15 avril 1871, qui devient la loi du 31 août 1871 après avoir été soumise à une Commission, amendée par celle-ci et présentée à l'Assemblée le 28 août par M. Vitet : elle a pour objet le statut du Chef du Pouvoir Exécutif, dont elle établit la responsabilité devant l'Assemblée. Quant aux ministres, il en est peu question. « Il « (le Président de la République) nomme et révoque les minis- « tres. Le Conseil des ministres et les ministres sont respon- « sables devant l'Assemblée ». C'est la responsabilité ministérielle individuelle et solidaire qui est ainsi visée, mais rien dans les travaux préparatoires ne permet de dire de quelle manière elle doit être conçue — automatique ou souple — ni comment elle se combine avec la faculté présidentielle de révocation [2].

II. — La *Commission des Quinze*, élue le 18 novembre 1872, sur la proposition de M. Audren de Kerdrel pour examiner le message présidentiel du 13 novembre, résume ses conclusions dans le rapport Batbie du 26 novembre, en réclamant la nomination d'une Commission chargée de « présenter, dans le plus « bref délai, un projet de loi sur la responsabilité ministérielle » Mais ce n'est pas ce point particulier qui fait l'objet du grand débat du 29 novembre où Thiers et Ernoul prennent la parole et qui se termine par le vote d'un projet Dufaure tendant à la nomination d'une Commission de trente membres pour l'élaboration « d'un projet de loi pour régler les attributions des « Pouvoirs publics et les conditions de la responsabilité minis-

2. P.F. Simon, *M. Thiers, Chef du Pouvoir Exécutif*, p. 139. « Une conclusion « s'impose, après l'analyse de cette discussion (des 30 et 31 août 1871) : c'est « que les membres de l'Assemblée nationale ont été surtout préoccupés de « l'importance politique de la proposition Rivet. Le côté purement constitu- « tionnel leur échappe à presque tous. ..... La droite vote le projet (de la Commis- « sion) pour faire échec à la gauche, et ne prend pas garde au rôle nouveau qu'elle « donne à jouer au Président de la République. Sans aller au fond des choses, « on se borne à accepter les déclarations du rapporteur, et l'on croit avec lui que, « désormais, le Pouvoir Exécutif, soustrait aux hasards de la discussion, ne « gênera plus le libre arbitre de l'Assemblée ».

« térielle ». Toute la discussion a trait à l'attitude de Thiers vis-à-vis de la restauration monarchique et, sous le couvert d'une question constitutionnelle précise, c'est une lutte purement politique qui est menée : les partis de droite veulent faire échec à Thiers qui a rompu par son message le « pacte de Bordeaux ».

III. — C'est sous le même angle qu'il faut considérer tous les travaux de la *Commission des Trente* et les débats antérieurs au vote de la loi du 13 mars 1873, dite *Constitution de Broglie*. Le rapport qui est lu à la séance du 21 février par le duc de Broglie est certes inspiré par le souci d'instaurer un régime se rapprochant du parlementarisme classique. Le duc s'efforce de préciser la situation des ministres en face de l'Assemblée et de les mettre au lieu et place du Président dont le rôle doit être profondément modifié. Il est donc amené à opposer responsabilité présidentielle à responsabilité ministérielle et à distinguer les deux sortes d'instabilité qui en résultent, instabilité « gouvernementale » et instabilité du Cabinet, celle-ci lui paraissant très bénigne au prix de celle-là.

« Comment s'étonner alors que la pensée soit venue à un « grand nombre de mes collègues que, dans la plupart des pays « libres, les choses ne se passent point ainsi ; que ce n'est pas « le Chef de l'Etat lui-même, mais ses ministres seuls qui sou- « tiennent le poids et subissent les conséquences des discus- « sions politiques ; que ces ministres, pris eux-mêmes parmi « les membres du Parlement, en sympathie avec les opinions « de sa majorité, entrent rarement en conflit avec l'Assemblée « d'où ils émanent, et que, si ce cas arrive, leur échec suivi de « leur retraite n'entraîne pas le bouleversement de l'Etat tout « entier ? C'est ce qu'on nomme par une expression consacrée « dans le régime parlementaire, la « responsabilité ministérielle », « réclamée si souvent par M. le Président de la République lui- « même, sous le Gouvernement précédent, comme la première « des libertés nécessaires d'un pays. Comment s'étonner que « l'idée d'organiser sur des bases plus larges la responsabilité « ministérielle, (déjà posée en principe dans la loi du 31 août « 1871), soit née de la nécessité même de la situation que je

« viens de dépeindre, et du désir de substituer à des questions « de Gouvernement qui mettent tous les intérêts en péril, de « simples questions de Cabinet qui n'agitent que les régions « élevées de la politique ? »[3].

Quelque précieuse que soit cette indication, il faut convenir qu'elle n'a dans l'esprit du rapporteur qu'une importance bien secondaire : ce qu'il veut avant tout, c'est trouver un moyen de neutraliser l'action de Thiers, et il sera plus satisfait encore d'y parvenir si, par surcroît, l'orthodoxie parlementaire est sauve.

IV. — Le projet de loi relatif à l'organisation des Pouvoirs publics déposé par Dufaure le 19 mai 1873 n'est pas en question au cours de la crise du 24 mai. C'est l'interpellation « sur la « nécessité de faire prévaloir dans le Gouvernement une poli- « tique résolument conservatrice » développée par le duc de Broglie qui provoque la participation de Thiers au débat et amène le vote après lequel il se retire. Or, que dit le Président de la République ? : « La question qui nous divise, il faut être « sincère, est la question de Monarchie ou de République ». Oui tout est là, ministre, responsabilité ministérielle, stabilité du Cabinet, rien n'a d'importance devant le choix qui s'impose à l'Assemblée.

V. — Et toujours par la suite il en sera ainsi ; même après le

3. Cf. *Annales Ass. nat.*, t. 16, p. 167 ; *J. off.*, février 1873, p. 1285. — Et, développant sa théorie du Cabinet ministériel, il poursuit : « Malheureusement, il « faut bien le reconnaître, le régime républicain devenu actuellement le nôtre par « le fait des événements, ne comporte pas dans sa plénitude l'application de cette « garantie si simple du régime parlementaire. Dans la monarchie constitution- « nelle, le Chef de l'Etat est inviolable ; la responsabilité des actes de son Gou- « vernement ne peut jamais remonter jusqu'à lui. Cette situation, élevée au- « dessus des débats des partis, permet d'exiger de lui qu'il abandonne à ses « ministres la direction de la politique, et au Parlement, par voie indirecte du « moins, la désignation de ses ministres. Le chef élu d'un Etat républicain est « responsable, en vertu du principe même de la République. On ne peut lui « demander de se désintéresser au même degré des débats de la politique dont « la conséquence peut l'atteindre. C'est ainsi qu'une plus grande latitude accordée « au pouvoir personnel du Chef de l'Etat, aux dépens des droits du Parlement, « est la déduction rigoureuse du principe républicain. Ce qui explique peut-être « pourquoi, dans un pays comme le nôtre, où le Pouvoir Exécutif disposant de « tant de moyens d'action, est toujours porté à sortir de sa sphère, la République « a, deux fois, par une pente brusque et rapide, tourné à la dictature ».

départ de Thiers, c'est la condition du Chef du Pouvoir Exécutif qui seule est prise en considération parce que seule elle implique un choix entre République ou Monarchie. Les débats pour l'institution du *Septennat* qui se déroulent du 5 au 20 novembre 1873 ; le vote du 16 mai 1874 sur la priorité de la loi électorale municipale et contre les projets constitutionnels de la Commission des Trente et du duc de Broglie ; la discussion du 23 au 29 juillet 1874, de la proposition Casimir Périer qui tend à fixer la base des travaux de la Commission des lois constitutionnelles[4] donnent lieu à des variations sur le même thème. De ces séances où l'éloquence des parlementaires de ce temps se prodigue inlassablement, aucune indication utile ne peut être tirée quant à la doctrine de l'Assemblée sur le statut du Cabinet.

B. — La période au cours de laquelle la Constitution est élaborée devrait être plus fertile en déclarations de principes constitutionnels et donner matière à un travail d'exégèse. Il n'en est rien bien que, en fait, l'Assemblée ait organisé les Pouvoirs publics et réglé leurs rapports. De nombreux et grands discours sont prononcés ; tous ou presque ont le même but : amener l'Assemblée à choisir entre Monarchie ou République en statuant sur le titre et les attributions du Chef de l'Etat.

Le rapport lu le 21 janvier 1875 par M. de Ventavon au nom de la Commission des Trente ouvre la discussion du projet de loi sur l'organisation des Pouvoirs publics. Il contient un projet où les futurs organes constitutionnels sont décrits et leurs rapports définis ; mais le rapporteur s'empresse d'ajouter : « Ce n'est pas une Constitution que j'ai l'honneur de vous « soumettre, il s'agit tout simplement d'organiser les pouvoirs « temporaires, les pouvoirs d'un homme »[5].

Aucun des orateurs qui prennent part à la discussion en première lecture ne parle du Cabinet et de son statut[6]. Lenoël,

4. Proposition déposée le 15 juin 1874 par Casimir-Périer, cf. *Annales Ass. nat.*, t. 32, p. 190 et *J. off.*, 1874, p. 4189. Discours du duc de Broglie, le 20 juillet 1874, *Annales Ass. nat.*, t. 33, p. 304 à 314 et *J. off.*, 1874, p. 5175 et suiv.

5. *Annales Ass. nat.*, t. 36, p. 209 à 214, et *J. off.*, 1875, p. 563.

6. Joseph-Barthélemy, *Revue d'histoire politique et constitutionnelle*, 1937,

de Lacombe, Carayon La Tour, le 21 janvier 1875 ; de Meaux, Lucien Brun, le duc de Broglie, Raoul-Duval, Bérenger, Jules Favre, Bocher, le 22 janvier, ne s'occupent que de l'aspect politique de la proposition de loi constitutionnelle. La seconde délibération[7] et [8] commence le 28 janvier. Seul Naquet place la question sur le terrain qui aurait dû être le sien, c'est-à-dire qu'il précise le contenu de la future Constitution, mais il est partisan de la doctrine républicaine pure : Chambre unique, absence de Président de la République, un Président du Conseil responsable devant la Chambre, ministres non parlementaires ; or l'Assemblée nationale dans sa grande majorité est hostile absolument à cette conception. Tous les autres discours et amendements ne portent que sur un point : l'emploi du mot République dans la dénomination des Pouvoirs publics ; amendement Laboulaye, à l'article 1er du projet Ventavon rejeté le 29 janvier, amendement Wallon au paragraphe 3 du même article déposé le 29, soutenu par son auteur, repoussé par la Commission et voté le 30 janvier[9]. Certes l'importance de ces débats est capitale, puisque c'est le vote du 30 janvier qui a, dit-on, fondé la République, mais encore une fois ils ne projettent aucune lumière sur l'idée que les constituants se faisaient du Cabinet et de la responsabilité ministérielle. Même au cours de l'examen en deuxième et troisième lecture, des articles qui posent le principe de la responsabilité ministérielle, le silence persiste et l'article 6 est voté sans discussion les 3 et 25 février. Par contre l'article relatif au droit de disso-

p. 92, *La présidence du Conseil* : « Souvenons-nous qu'en 1873-1895, au moment « où s'élabore la Constitution, les survivants du régime parlementaire sont « Guizot, Thiers, Albert de Broglie, fils du ministre de Louis-Philippe. Or, tous « ces hommes pensaient qu'il était inutile de parler de ce que l'Assemblée na- « tionale connaissait ».

7. La procédure des délibérations de l'Assemblée nationale exigeait la triple lecture des projets avant le vote définitif.

8. Le 25 janvier eut lieu la première lecture du projet de loi sur la création et les attributions du Sénat. — Rapport Antonin Lefèvre-Pontalis et discours de Raoul-Duval et de Jules Simon.

9. Sur les circonstances de la présentation et du vote de l'amendement Wallon on consultera avec intérêt la correspondance échangée entre Wallon et de Marcère et reproduite dans le numéro du 1er février 1899 de la *Revue de Paris*, p. 665, *La Constitution de* 1875 *et M. Wallon.*

lution de la Chambre des Députés par le Président de la République soulève une controverse à la séance du 1er février ; la question est la suivante : le Président peut-il dissoudre la Chambre par une décision exclusivement personnelle, ou au contraire doit-il obtenir l'avis conforme du Sénat ? On veut « donner au Maréchal plus de prestige et d'indépendance »[10]. Que la dissolution puisse être un moyen de défense pour le Cabinet, nul ne signale et développe cette idée car, à ce moment encore, le statut du Chef de l'Etat accapare toute l'attention[11].

Les mêmes observations, trop souvent répétées déjà, valent pour les débats qui ont précédé le vote de la troisième loi constitutionnelle, du 16 juillet 1875, dite « loi sur les rapports des Pouvoirs publics ». Déposé par M. Dufaure, le 18 mai, le projet est soumis à une deuxième Commission de Trente membres[12]. Laboulaye lit son rapport à l'Assemblée le 7 juin, et les 21 et 22 juin, après une première lecture, l'Assemblée décide à mains levées de passer à une seconde délibération. Le 7 juillet le projet est voté une seconde fois sans débats. « La troisième « délibération vient le 16 juillet. Elle dure à peine une heure. « Quelques minuties sont mises au point. L'ensemble de la loi « est votée par 520 voix contre 94 »[13]. Les seules déclarations intéressantes qui ressortent de cet examen précipité de la loi sont contenues dans le rapport Laboulaye du 7 juin.

« Il y a trois mois, vous avez fait une *République parlementaire*. « En établissant la responsabilité ministérielle, vous avez par « cela même décidé que le Président gouvernerait avec des « ministres pris communément dans les deux Chambres et « qui, *représentants du Pouvoir devant le Parlement, et repré-* « *sentants du Parlement devant le Pouvoir, devraient se retirer*

10. Vte de Meaux, *Souvenirs politiques*, 1871-1877, Plon-Nourrit, 1905, p. 247.

11. Il convient de noter en outre que les dispositions des lois constitutionnelles relatives au Sénat, furent également l'objet de débats nombreux ; n'oublions pas que la Constitution de 1875 c'est avant tout un Sénat.....

12. Elle fut élue le 25 mai après la démission de la première Commission des Trente présidée par Batbie et dont les rapporteurs avaient été en janvier et février 1876 MM. de Ventavon et A. Lefèvre-Pontalis. Léonce de Lavergne en fut élu président et Laboulaye nommé rapporteur du projet de loi constitutionnelle.

13. Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine* t. 3, p. 312.,

« *quand l'accord serait rompu.* La conséquence de ce régime « qui nous est familier, a été de reconnaître au Président le « droit de dissolution. C'est le moyen employé dans les Monar- « chies constitutionnelles, quand le Chef de l'Etat croit que les « ministres ont raison contre la Chambre et en appelle sur ce « point à la décision du pays ». Et, parlant du droit du Président de la République de proroger et d'ajourner le Parlement : « Ce sont les usages de la Monarchie constitutionnelle ; on ne « peut se dissimuler que c'est un droit nouveau dans une « République ».

Il conclut son rapport par ces mots : « Telles sont, Messieurs, « les principales dispositions du projet de loi dont nous vous « proposons l'adoption. Elles donnent à la République les « garanties de la Monarchie constitutionnelle, telle que nous « l'avons pratiquée pendant plus de trente ans. Cette forme de « Gouvernement a donné assez de sécurité et de prospérité à « la France pour que le pays n'en ait gardé un mauvais souvenir. « Si, parmi les représentants, il en est qui trouvent qu'on aurait « dû aller plus loin, ils feront bien de considérer que la France, « après avoir traversé l'Empire, a besoin de reprendre l'habi- « tude d'un Gouvernement constitutionnel »[14].

C'est donc un régime parlementaire, qui serait qualifié de dualiste par les théoriciens modernes, que préconise l'un des constitutionnalistes les plus éminents de l'Assemblée nationale ; un régime parlementaire où le Ministère responsable est le trait d'union entre les deux Pouvoirs égaux que sont le Parlement et le Président de la République.

Ce principe étant posé, le sort du Ministère est en quelque sorte indéterminé et nul ne songe à lui donner une armature solide qui lui permettrait ultérieurement de résister aux emprises du Parlement. Cette déficience du travail des constituants de 1875 a été souvent soulignée :

« Malheureusement après avoir fait ainsi du Ministère un « rouage essentiel de l'organisation politique, ils ne se sont « nullement préoccupés de régler les applications de principe,

14. *Annales Ass. nat.*, t. 38, p. 221, annexe 3073, et *J. off.*, juin 1875, p. 4162.

« la formation et les renouvellements du Cabinet, bien plus « fréquents pourtant que ceux des autres pouvoirs.

« Serait-ce, comme le dit M. Lefebvre, qu'il ne se soit pas « encore établi sur la formation, le changement, le rôle des « Ministères, des règles assez certaines et assez précises pour « figurer comme articles de loi dans la Constitution, qu'il « n'existe encore sur tous ces points qu'une sorte de droit coutu- « mier se développant peu à peu et s'appuyant tout entier sur « le principe de la responsabilité ministérielle »[15]. Et un autre auteur parlant de la Constitution de 1875 : « Ainsi elle a observé « un véritable laconisme au sujet de l'organe le plus important « et le plus délicat, le Ministère. C'est qu'elle a considéré le « système parlementaire comme déterminé déjà en grande « partie par la coutume et la tradition »[16].

C. — La doctrine qui n'a pu être dégagée des travaux préparatoires de la Constitution ressort-elle clairement des tendances et des programmes des divers partis représentés à l'Assemblée nationale ? Il n'en est rien ; d'une part la diversité et l'opposition des principes constitutionnels est telle qu'aucune figure théorique du Cabinet ne serait admise à la fois par tous les partis ; d'autre part, les programmes divergents de ces partis multiples ne sont pas rigoureusement énoncés et ils impliquent des solutions politiques avant de tendre à l'application de principes juridiques.

I. — Les *Légitimistes*, les *Chevau-légers*, monarchistes de droit divin, rejettent naturellement et le dogme de la souveraineté populaire et le régime parlementaire. Le comte de Chambord n'aurait pas accepté sans doute que le Parlement ait le droit de faire prévaloir ses vues et puisse l'obliger à se défaire des conseillers de son choix. La maxime fameuse « Le Roi règne, mais ne gouverne pas » eût été démentie par le droit et par les faits si la branche aînée était revenue sur le trône.

II. — Les *Bonapartistes* sont partisans de l'*appel au peuple*.

15. J. Clos, *La responsabilité politique des ministres*, thèse, Paris, 1886, p. 81.
16. P. Gigout, *Théorie de la responsabilité politique des ministres dans la Constitution de* 1875, thèse, Dijon, 1898.

Pour eux le chef du Pouvoir Exécutif doit être en contact direct avec la nation qui lui manifeste son approbation par des plébiscites ; d'où incompatibilité radicale entre cette doctrine et le parlementarisme qui interpose les représentants comme un écran entre le peuple et le Gouvernement.

III. — La *Gauche républicaine* et surtout les disciples de Louis Blanc, héritiers de la pure tradition de 1848, sont également hostiles au régime parlementaire qui accorde la qualité de Pouvoir constitutionnel à des organes, Président et Ministère, qui ne relèvent pas directement du suffrage universel. Ils veulent au contraire que l'exercice de la souveraineté soit confié en son intégralité à l'Assemblée unique des représentants du peuple. Le Président de la République est donc un rouage inutile sinon dangereux. Les ministres, dirigés par un Président du Conseil élu par l'Assemblée, sont de simples commis de celle-ci, révocables *ad nutum* ; la responsabilité politique se transforme en soumission et l'instabilité ministérielle est sans importance puisque l'inspiration vient uniquement de l'Assemblée intangible.

IV. — Le *Centre droit orléaniste* et le *Centre gauche* par contre sont des champions du régime parlementaire et ils détiennent la majorité dans l'Assemblée. Le milieu social auquel appartiennent les membres de ces groupes, le libéralisme dont certains font profession, les inclinent vers la solution équilibrée qu'est le régime parlementaire. A droite, le duc Albert de Broglie et le duc d'Audiffret-Pasquier sont fils de ministres de Louis-Philippe ; à gauche, Thiers, Dufaure ont été eux-mêmes les collaborateurs de ce roi.

Le duc de Broglie, comme Laboulaye, conçoit le rôle du Cabinet comme celui d'un trait d'union entre le Parlement et le Chef de l'Etat, Roi ou Président. Celui-ci ne semble pas devoir être confiné dans une attitude de neutralité. Nommant les ministres, les révoquant, il est contraint d'en changer si le Parlement leur a retiré sa confiance, à moins qu'il ne préfère recourir à la dissolution et c'est alors un droit personnel qu'il exerce. Prévost-Paradol il est vrai a bien dessiné la figure d'un Chef de l'Etat retiré des luttes politiques et n'intervenant que

pour dissoudre le Parlement, comme un arbitre et non comme une partie au litige. Rien ne prouve que cette théorie soit admise par les constituants ; au contraire il semble plus naturel de supposer, à défaut de références précises, que c'est le duc Victor de Broglie, qui exerce une influence déterminante. Son livre vient d'être publié par son fils le duc Albert, qui, avec Laboulaye et Wallon fait figure de doctrinaire. Les « *Vues sur le Gouvernement de la France* » accordent au Roi une influence majeure dans la conduite des affaires, et les ministres sont autant, et plus, des conseillers que des gouvernants.

« Qu'il hérite du trône ou qu'il y monte de son propre chef, « le Roi règne et gouverne, il règne, en ce sens qu'il occupe « le rang suprême, et qu'il en exclut, de son vivant toute « autre personne ; à sa mort, toute autre personne que son « héritier légal. Il gouverne, en ce sens que rien, dans l'Etat, « ne se fait que de son aveu..... En toutes choses l'action relève « de lui ; mais il n'agit que par l'entremise, c'est-à-dire sur la « proposition et sous la responsabilité de ses conseillers »[17].

Il définit le Cabinet, sans employer d'ailleurs ce vocable : « Entre le Pouvoir souverain et le pays, un Ministère, un Pou- « voir Exécutif, un Ministère choisi par le Roi, désigné par les « Chambres, un Pouvoir Exécutif unique, en ce sens *qu'il n'est « autre chose que la royauté passant de la puissance à l'acte*, sans « s'y épuiser, sans s'y compromettre, la royauté se prêtant au « vœu de l'opinion qui prédomine ; unique encore en cet « autre sens, que les hommes dont la royauté s'entoure, soli- « daires de l'opinion qui les lui indique, forment un faisceau « qui se dissout dès qu'il se divise. Un Pouvoir Exécutif respon- « sable, vraiment, *sérieusement responsable, car c'est lui, c'est « réellement lui qui gouverne ; en s'en prenant de tout à lui, à lui « seul, on est dans le vrai et dans la justice* ; mais un Pouvoir « Exécutif qui n'est pas, néanmoins, le Pouvoir suprême ; qu'on

17. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France*, 2e éd., 1872, p. 274. — Il se réfère explicitement *ibid.*, p. 234 à la Monarchie de juillet : « Les « attributs de la prérogative royale sont énumérés et définis dans les articles 12, « 13, 14, 18 et 19 de la Charte de 1830 ; nous ne voyons rien qu'il soit nécessaire « d'y ajouter ; rien, non plus, qu'il soit à propos d'en retrancher ».

« peut attaquer sans porter atteinte au Pouvoir suprême, qu'on « peut renverser sans troubler la sécurité de l'Etat ; qu'on peut, « remplacé qu'il est sur le champ, mettre en jugement sans « que l'action générale de l'autorité en soit suspendue » [18]. Il ressort de cette longue citation que la caractéristique la plus précieuse du Cabinet c'est son amovibilité. Une telle opinion est conforme à l'idée de responsabilité, mais elle contient aussi en germe une possibilité d'instabilité : le sort du Ministère est indifférent ; il est là pour l'action certes, mais il est là aussi comme pour attirer la foudre, seule la stabilité du monarque importe.

Une déclaration de Laboulaye montre combien l'orléanisme en tant que doctrine constitutionnelle a encore de tenants : « Je « dirai maintenant aux monarchistes constitutionnels : vous « vous êtes séparés de nous pour des raisons qu'il m'est difficile « d'expliquer. La République que nous vous proposons c'est « *la République constitutionnelle, une République avec deux « Chambres et un Président* ». Du Cabinet et du Premier Ministre cette fois encore il n'est pas question ; Pour que le Cabinet puisse arriver à une vie normale, pour que l'indifférence dont il est entouré se dissipe, deux voies sont possibles : ou bien par le fait des circonstances les ministres, et surtout leur chef, donneront à l'institution naissante un relief tel que leurs successeurs bénéficieront de ces heureux précédents d'autorité et de longévité ; ou bien le Chef de l'Etat dont la prédominance au sein de l'Exécutif est voulue, conservera une situation d'égalité vis-à-vis du Parlement et soutiendra les Ministères notamment en usant de son droit de dissolution. C'est sur ces deux points qu'il convient d'insister dans le second chapitre consacré aux crises ministérielles de 1871 à 1879.

18. *Ibid.*, Introduction, p. XLI.

CHAPITRE II

LES CRISES MINISTÉRIELLES DE 1871 A 1879

Même si la doctrine est imprécise et discutée, même si les textes vagues permettent toutes les interprétations littérales, une institution, telle que celle du Cabinet ministériel, peut avoir une vie forte, une stabilité réelle et une influence prépondérante si des précédents, si la coutume et la tradition sont propices. C'est ainsi que le Cabinet anglais, qui n'avait aucune existence officielle, a pu au cours du 19e siècle devenir le rouage essentiel de la Constitution coutumière de la Grande-Bretagne. Il est en conséquence fort important de préciser en premier lieu la situation des ministres vis-à-vis de l'Assemblée nationale de 1871. Il en résultera, soit un préjugé favorable au Cabinet sous le régime nouveau, soit un handicap qu'il lui faudra remonter avec peine, l'opinion publique étant accoutumée au spectacle d'un Gouvernement faible, dont la chute possible à tout moment, n'a pas plus d'importance qu'un banal fait-divers.

En second lieu les événements qui se produisent en ce domaine de 1875 à janvier 1879 ont trop d'importance pour ne point faire l'objet d'un développement particulier.

Section I
La pratique politique de l'Assemblée nationale

La phase initiale de l'Assemblée Nationale comporte elle-même deux parties : le Gouvernement de Thiers (17 février 1871-24 mai 1873) et le début du Septennat de Mac-Mahon (24 mai 1873-9 mars 1876).

A. — Le Gouvernement de Thiers

Nommé le 17 février 1871 Chef du Pouvoir Exécutif, Thiers est à la fois Chef de l'Etat et Président du Conseil. Il gouverne, nomme les ministres et préside leurs conseils « sous l'autorité de l'Assemblée ». Restant membre de celle-ci il est le mandataire commis par elle à l'exercice de la fonction exécutive. Théoriquement donc la vie du Ministère est, par le truchement de son chef, dans les mains de l'Assemblée. Le système de l'amendement Grévy de 1848 est réalisé. Le rapprochement est justifié et par le fond même et par les circonstances du vote de la proposition du 15 février 1871, qui est à l'origine des pouvoirs de Thiers : Grévy est l'un des signataires et le 16 février il est élu Président de l'Assemblée nationale à la quasi-unanimité. Toutefois, s'il faut en croire certains, cette résolution est « avant « tout la résultante nécessaire de la situation politique et maté-« rielle en face de laquelle l'Assemblée se trouvait placée »[19]. Il fallait que le Gouvernement qu'elle instituait se rendît bien compte que son existence était précaire... ; il serait responsable devant elle, révocable à son gré ; « un Pouvoir distinct, soit, un « Pouvoir indépendant jamais ». Rien jusqu'ici ne rappelle le régime parlementaire.

Les « *Constitutions* » *Rivet,* du 31 août 1871, *et de Broglie,* du 13 mars 1873 sont élaborées afin de donner au Président Thiers

19. P.F. Simon, *A. Thiers, Chef du Pouvoir Exécutif,* p. 20.

le rôle et le statut d'un Chef d'Etat parlementaire. L'une inscrit dans son article 6 la responsabilité des ministres et atténue celle du Chef de l'Etat dont le sort est lié désormais à celui de l'Assemblée ; l'autre s'efforce d'écarter le Président des débats parlementaires par la limitation de son droit de libre accès à la tribune. Toutefois ces deux lois maintiennent expressément la responsabilité présidentielle, puisqu'elles refusent à Thiers la garantie d'une durée fixe de son mandat [20].

Ces rapides remarques prouvent, et les faits confirment, que les deux Ministères Thiers ne constituent pas des précédents favorables pour le Cabinet parlementaire malgré leur durée notable — du 19 février 1871 au 18 mai 1873 et du 18 au 24 mai 1873 — Thiers jouit d'une autorité qui rappelle beaucoup plus le dictateur que le Président du Conseil — « dictateur par persuasion » a-t-on dit —, et sa force réside principalement dans la possibilité de résigner ses fonctions : à son éloquence s'ajoute une autre arme redoutable : « Sa responsabilité et sa « faculté de se démettre. L'homme nécessaire, l'homme provi- « dentiel d'une situation difficile menace à chaque instant « l'Assemblée lorsqu'elle ne veut pas se plier à ses volontés. « Et, pour ne pas le perdre, l'Assemblée s'incline. Par une « situation paradoxale, c'est donc la responsabilité absolue, la « révocabilité *ad nutum* de Thiers, conçue comme correctif « de son pouvoir, qui était devenu la source de ce pouvoir » [21]. Or cette situation est purement personnelle et ne profite pas à un Ministère sans cohésion, qui ne peut servir de modèle aux Cabinets futurs.

20. P.F. Simon, *op. cit.*, p. 278 : « Le 29 novembre 1872, on avait décidé de « préparer une loi sur les attributions des Pouvoirs publics et les conditions de « la responsabilité ministérielle. Il était facile de constater qu'au bout de 4 mois « d'efforts, le résultat obtenu était négatif. Il était difficile de prétendre — et « cela n'était pas pour déplaire à l'Assemblée — que l'article 5 de la nouvelle « loi réglait les « attributions des pouvoirs publics ». Mais on ne pouvait soutenir « sans exagération — et Thiers s'en réjouissait — que les articles 1 et 4 fixaient « les conditions de la responsabilité ministérielle. A bien regarder, abstrac- « tion faite de quelques formalités nouvelles, la loi du 13 mars 1873 aboutissait « au maintien du *statu quo* ».

21. Joseph-Barthélemy et Duez, *Traité de droit constitutionnel*, p. 14.

Thiers, en effet, a groupé autour de lui des représentants de toutes les fractions politiques. « J'ai pris les ministres, non pas « dans l'un des partis qui nous divisent, mais dans tous, comme « a fait le pays lui-même, en vous donnant ses votes et en fai- « sant figurer souvent sur la même liste les personnages les « plus divers, les plus opposés en apparence, mais unis par le « patriotisme, les lumières et la communauté des bonnes « intentions »[22], dit-il dans son discours inaugural. C'est ainsi que collaborent sous sa direction : un légitimiste, M. de Larcy ; trois républicains, Jules Favre, Jules Simon et Ernest Picard, l'ancien chef des Cinq ; un orléaniste, le général Le Flô ; un sympathisant bonapartiste, Pouyer-Quertier ; deux républicains modérés, ses lieutenants, Dufaure et Lambrecht ; enfin l'amiral Pothuau, nouveau venu dans la vie politique.

La méthode de gouvernement de Thiers accentue les difficultés résultant de cette diversité d'origine. Ne possédant pas de portefeuille, il a une grande liberté de mouvements et « son « autorité, loin de rester purement platonique pèse lourdement « sur la plupart des ministres »[23]. Jules Simon ne déclare-t-il pas : « il se mêlait de tout »[24], et l'un de ses ministres auquel on demandait pourquoi il n'avait pas de sous-secrétaire d'Etat pouvait répondre par cette boutade : « mais le sous-secrétaire, « c'est moi »[25]. Bref, dans le sein du Gouvernement l'influence de Thiers apparaît non seulement prépondérante mais encore dominatrice et les ministres ne sortent pas grandis de ce contact avec un chef qui n'est pas le *primus inter pares*. Le duc de Broglie l'exprima fort bien dans son rapport du 21 février 1873 : « Du moment où il est présent à nos débats, il y est le premier « et presque le seul représentant de sa politique. Les ministres « disparaissent derrière lui, et leur responsabilité couverte par « la sienne ne paraît plus que nominale »[26]. En vain dès lors, le décret du 2 septembre 1871 nomme-t-il Dufaure vice-prési-

22. *Ann. Ass. nat.*, t. 1, p. 73.
23. P.F. Simon, *op. cit.*, p. 76.
24. J. Simon, *Le Gouvernement de M. Thiers*, t. 2, p. 240.
25. *Le Temps* du vendredi 16 février 1872.
26. *Ann. Ass. nat.*, t. 16, p. 167, et *J. off.*, 1873, p. 1285 et suiv.

dent du Conseil ; celui-ci n'est qu'un « simple délégué du Prési-
« dent de la République, chargé, lorsque ce dernier est absent
« ou empêché, de convoquer ou de présider à sa place, le Conseil
« des Ministres ».

Lorsque la crise de mai 1873 s'ouvrira le Président de la République sera seul visé et défait. Le Cabinet n'a encore aucune existence réelle. Le Gouvernement Thiers est donc la cause d'un retard dans l'introduction du parlementarisme et il entretient une équivoque sur les rôles respectifs du Pouvoir Exécutif proprement dit et du Ministère, élément de ce Pouvoir.

B. — La primauté de l'Assemblée nationale

« Le tempérament de Thiers le portait à tout connaître, à
« tout diriger et s'opposait au fonctionnement du gouverne-
« ment parlementaire. Mac-Mahon, au contraire, avait toutes les
« qualités positives et négatives d'un Chef d'Etat parlementaire.
« Il avait un prestige personnel acquis sur les champs de bataille
« qui devait lui être un très légitime moyen d'ascendant sur
« des ministres. Mais, par contre, ayant peu d'expérience des
« choses politiques, il devait s'en remettre assez facilement à
« ses ministres de la décision dans le détail des affaires, et même
« de la direction de la politique générale. D'ailleurs, dépourvu
« de toute aptitude à la parole, le maréchal ne devait pas
« chercher à user du droit que lui laissait la loi du 13 mars 1873
« de communiquer oralement avec l'Assemblée ; et ce que les
« lois des 31 août 1871 et 13 mars 1873 n'avaient pu faire contre
« l'éloquence de Thiers, s'accomplit naturellement par l'ab-
« sence de talent oratoire du Maréchal. Un Président de la
« République peu porté par son tempérament à exposer sa
« responsabilité, apparaissait en fait comme irresponsable
« et la responsabilité ministérielle pouvait se dégager »[27].
« Avec un Président muet et docile, la République parlemen-
« taire fait son apparition » a dit un autre auteur[28].

27. Joseph-Barthélemy et Duez, *op. cit.*, p. 18.
28. P.F. Simon, *op. cit.*, p. 317.

I. — En dépit de cette circonstance favorable, les divers Ministères qui se succèdent de 1873 à 1876 n'ont ni la vitalité, ni l'autorité qui devraient être celles de Cabinets parlementaires véritables. Ainsi avant même qu'une disposition de portée constitutionnelle ait défini la situation des ministres et du Cabinet, des habitudes s'implantent au sein d'une Assemblée modérée, de telle sorte que la pratique laisse déjà prévoir les caractéristiques ultérieures du régime parlementaire français, notamment en ce qui concerne la responsabilité politique et l'instabilité des Ministères. L'existence d'un Cabinet fort et stable se heurte en effet à deux obstacles ; d'une part la majorité est numériquement faible, d'autre part elle est composée de groupes nombreux et souvent divisés sur des questions de grande importance.

L'Assemblée nationale, élue le 8 février 1871 à la suite de l'armistice du 28 janvier, compte à l'origine 768 membres, et 738 après la signature du Traité de Francfort. Toutefois par suite de la pluralité d'élections de certains candidats, 630 représentants seulement se réunissent à Bordeaux, soit environ 200 républicains, 400 conservateurs monarchistes et 30 bonapartistes. Au 24 mai 1873, cette grosse majorité conservatrice est considérablement diminuée : 150 élections partielles ont amené à l'Assemblée Nationale 128 républicains et 22 conservateurs seulement[29]. De plus l'action personnelle de Thiers, son choix de plus en plus net pour la solution républicaine

29. Tableau des résultats des élections partielles de 1871 à 1873 :

	Nombre d'élections partielles	Républicains élus	Droitiers élus	Différence en faveur des républicains
2 juillet 1871	112	100	12	88
7 janvier 1872	17	11	6	5
11 février 1872	3	2	1	1
9 juin 1872	4	3	1	2
26 octobre 1872	7	6	1	5
27 avril 1873 / 11 mai 1873	7	6	1	5
	150	128	22	106

suscitent l'hostilité grandissante des monarchistes à son égard et entraînent vers le bloc républicain le parti dont il est le grand homme, le *Centre gauche*[30]. Le 29 novembre 1872, alors que la lutte décisive a été entamée par la discussion du message présidentiel du 13 novembre favorable à la République, la situation des partis est la suivante : 372 voix républicaines et modérées l'emportent sur 335 voix monarchistes et bonapartistes. Il suffira d'un déplacement de quelques dizaines de voix pour provoquer la démission de Thiers : le 24 mai, 362 députés monarchistes et modérés s'opposent à 348 députés modérés et républicains. Le rapprochement des chiffres de ces deux scrutins, montre le chevauchement des groupes médians et souligne la faiblesse de la majorité qui soutient le nouveau Cabinet de Broglie. L'aile extrême est constituée par le fameux groupe Target, ancêtre et prototype des *groupes-charnières*. Target est un ami de Thiers, donc il est attiré vers le Centre gauche ; il est le beau-frère du Président Buffet, et par là il se rattache au Centre droit. Il est le porte-parole des *conservateurs républicains* et rien n'est plus curieux que l'explication de vote qu'il présente à la séance du 24 mai 1873 au nom de 15 de ses amis : « Tout en nous associant à l'ordre du jour, afin de bien préciser la pensée et la portée de notre vote, nous nous déclarons résolus à accepter la solution républicaine telle qu'elle résulte des lois constitutionnelles présentées par le Gouvernement, et à mettre une fin à un provisoire qui compromet les intérêts matériels du pays. Nous entendons, en adoptant l'ordre du jour de M. Ernoul, manifester la pensée que le Gouvernement du Président de la République doit faire prévaloir désormais, par ses actes, une politique nette et énergiquement conservatrice ». Curieuse formule à la vérité qui sert à abattre

30. Duc de Broglie, *Mémoires, Revue des Deux Mondes* du 1er janvier 1932 : « En 1871 la majorité monarchique était énorme et son autorité irrésistible. En « 1873, elle avait perdu en nombre autant qu'en ascendant. L'action de M. Thiers, « maître souverain du Pouvoir, s'était exercée deux années durant dans un sens « ouvertement républicain. Cette influence jointe à la mobilité naturelle du « suffrage universel, avait amené une série d'élections partielles, toutes de « couleur républicaine ».

le Gouvernement Thiers mais qui contient de graves menaces pour les futurs Gouvernements de droite.

« Il y avait une fraction du Centre-droit, très voisine du Centre-gauche, qui, disait-on, servirait un jour à appeler les hésitants de gauche, était-on bien sûr que les « appelants » à l'heure décisive, ne suivraient pas le vol ? Les « groupe Target » sont mobiles, inquiets et inquiétants. Ils ont l'âme facile aux évolutions »[31]. La question fondamentale du rétablissement de la Monarchie provoque la cristallisation momentanée de la majorité ministérielle et aussi celle de l'opposition. En octobre 1873, alors que les tractations entre les divers groupes monarchistes sont dans une phase décisive, un observateur[32] note que les pointages auxquels se livrent les cercles informés donnent les chiffres suivants : 348 pour la Monarchie, 344 pour la République et 16 « douteux ».

L'Assemblée nationale, après la chute de Thiers, est donc divisée en deux parties égales entre lesquelles l'arbitrage est assuré par une fraction médiane infime. Les frontières de la majorité et de la minorité parlementaires sont déjà mouvantes et il en résultera sans tarder la chute ou l'impotence des Ministères.

Cette faible majorité serait cependant suffisante si elle était cohérente ; or quatre groupes royalistes sont assujettis à un voisinage qui ne va pas sans heurts.

L'*Extrême droite* est composée des fidèles du comte de Chambord, les légitimistes ultra, les « *chevau-légers* »[33]. qui se groupent autour de Lucien Brun, leur orateur, et de Carayon La Tour et de Cazenove de Pradine, délégués du Prince à l'Assemblée ; par sa noble intransigeance trop souvent elle sèmera la discorde. La *Droite modérée,* est également légitimiste, mais avec moins de violente passion. Avec Mgr. Dupanloup, avec Chesnelong, Ernoul, de la Bouillerie, elle forme transition entre les extrêmistes et les membres de la *Droite Changarnier* et du

31. Hanotaux, *op. cit.*, t. 2, p. 46.

32. Hanotaux, t. 1, p. 215, citant une lettre d'Adrien Léon, député de la Gironde, 19 octobre 1873.

33. L'appellation de « *chevau-légers* » vient de la situation du local où les membres du groupe se réunissaient à Versailles.

Centre droit. Celui-ci relève des princes d'Orléans et par là même il se trouve en opposition intime avec les autres groupes car les deux familles princières demeurent sur une froide réserve. Le duc de Broglie est le grand homme politique du Centre droit ; son autorité n'est pas cependant seule reconnue dans ce groupe. Les deux autres ducs, Decazes et d'Audiffret-Pasquier, représentent chacun une tendance différente et forment le centre d'une coterie. Alors que Broglie s'efforce de maintenir l'union entre la Droite légitimiste, la Droite orléaniste et le groupe bonapartiste, le duc Decazes, violemment hostile à ce dernier, incline vers la fusion parlementaire des Centres ; quand au duc Pasquier, son tempérament et ses alliances — il est le beau-frère de Casimir-Périer, républicain de fraîche date — lui rendent aisées et agréables des tractations avec le *Centre gauche.* Le duc de Broglie lui-même a fort bien exprimé l'état d'esprit d'un grand nombre de ses amis : « M. Thiers n'étant « plus là, et M. le comte de Chambord ayant fermé la porte « à la Monarchie, ils se demandaient au fond de l'âme pourquoi « ils restaient séparés d'anciens amis comme les membres du « *Centre gauche,* avec qui ils avaient bien plus d'affinité qu'avec « les gentilshommes au cerveau pointu dont les bancs de la « Droite étaient garnis. L'union avec la Droite était une chaîne « qui commençait à leur peser, et comme le Ministère était « l'anneau qui rivait cette chaîne, ils commençaient aussi, non « pas encore à appeler de leurs vœux, mais à envisager sans « crainte, le jour qui les en délivrerait » [34].

Les *bonapartistes* dont la réapparition sur la scène politique est récente, mènent sous l'habile conduite de Rouher rentré d'exil, une campagne ouverte contre la Monarchie dont le rétablissement ruinerait leurs desseins. Pêcheurs en eau trouble, ils s'avèreront très vite disposés à lutter contre un Gouvernement s'appuyant uniquement sur les groupes de droite.

Tel peut être succintement brossé le tableau bigarré de cette majorité souvent ardente, rarement habile, jamais souple. « La majorité, née du rapprochement des trois partis monar-

34. *Revue des Deux Mondes,* 15 octobre 1929, p. 809.

« chistes était unie pour renverser mais elle se divisait s'il « s'agissait d'édifier »[35], a pu écrire M. Hanotaux. Dès lors les Ministères, contraints de louvoyer sans cesse, ne peuvent avoir l'attitude nette et ferme qui serait celle de Cabinets parlementaires ayant derrière eux un parti cohérent et docile. Si un tel phénomène d'indiscipline, si une demi anarchie politique peut se faire jour dans une Assemblée encore aristocratique, dont les débats revêtent une impressionnante dignité, qu'adviendra-t-il lorsque le Parlement sera recruté parmi les « nouvelles couches sociales » ? De toute façon, le précédent est de fâcheux augure.

II. — L'autorité personnelle du duc de Broglie ne suffit pas à discipliner la majorité et à rendre homogène un Cabinet prompt à se désunir. Contentons-nous, entre maints autres débats de décrire la phase ultime[35 bis]. En mai 1874 deux textes de loi sont soumis à l'Assemblée nationale : une proposition de loi est relative au système électoral municipal, et un projet de loi tend à la création d'une Chambre-Haute ; le duc de Broglie le 15 mai insiste pour l'examen et le vote rapide de celui-ci. Une question de priorité se pose et pour la première fois elle provoquera la chute d'un Ministère. Le 16 mai Batbie au nom de la Commission des Trente demande la priorité pour le projet sur la Chambre-Haute ; mais Lucien Brun, au nom de l'Extrême droite adopte la solution contraire, tout en s'efforçant de masquer la portée du désaccord. En réalité ce parti mène une lutte serrée contre le Ministère, il craint que les ducs Decazes et de Broglie ne favorisent trop les orléanistes.

Comme le Centre gauche est fort circonspect, les deux branches extrêmes de l'opposition vont se réunir en une majorité négative. Le duc de Broglie relève le gant et pose la question de confiance : « Le Gouvernement est infiniment reconnaissant des paroles que vient de prononcer l'honorable M. Lucien Brun ; mais il ne faudrait pas se méprendre sur leur sens et qu'elles

35. Hanotaux, *op. cit.*, t. 2, p. 22.

35 *bis*. Le 24 novembre 1873, Léon Say développe une interpellation sur la non-convocation des collèges électoraux dans les départements où des sièges sont vacants ; l'ordre du jour pur et simple obtient 360 voix contre 311. Le *Journal officiel* du 25, p. 7161 publie une note annonçant la démission du Cabinet qui est remanié le 26.

paraissent diminuer l'importance du vote qui va être émis ». Par 381 voix contre 317 la priorité, demandée par le Gouververnement pour la loi politique est refusée : la Gauche, le Centre gauche, les bonapartistes ont renversé le Cabinet. Tel est le premier exemple d'une longue série de crises suscitées par la division de l'Assemblée en trois fractions et par la coalition des extrêmes.

L'Assemblée a, par des procédés qui deviendront rapidement classiques, rompu l'échine à un Ministère dont le chef avait l'étoffe d'un Premier Ministre. Désormais l'Assemblée nationale ne tolèrera plus un Cabinet fort, maître de la majorité et la menant fermement à la réalisation d'un programme qui est en l'occurrence la rédaction de la Constitution ; le Gouvernement sera surtout un figurant.

Il convient avant tout de noter la date du 17 mai 1874, qui voit la première tentative de *concentration*. Dès lors le raffinement suprême en matière de tactique parlementaire sera, pour résoudre les crises les plus épineuses, de rassembler en un collège hétéroclite des représentants de tous les partis non intransigeants. En mai 1874, l'essai est prématuré encore, mais l'esprit conciliateur prendra de belles et nombreuses revanches.

« M. de Goulard, c'est la conjonction des centres en personne. « Ministre de M. Thiers, mais, l'ayant quitté la veille de la crise « du 24 mai, il avait ainsi contribué à la chute de l'illustre Pré- « sident. Il était, d'ailleurs resté son ami — ami de tout le « monde »[36]. C'est ainsi que M. Hanotaux présente « l'homme de bien, très sensible, très circonspect » auquel fut proposée la succession du duc de Broglie. Celui-ci dans ses *Mémoires*[37] fournit de précieux détails sur cette crise laborieuse et sur les démarches de M. de Goulard : « Il frappa successivement à « la porte de tous les partis qu'il pouvait croire accessibles à « des idées de conciliation : à commencer par le Centre droit « le duc Pasquier qui, avec moi, en était le représentant naturel. « Là il fut reçu avec enthousiasme... Le duc Decazes ne ménagea

36 Hanotaux, *op. cit.*, t. 3, p. 5.

37. *Revue des Deux Mondes*, 1er novembre 1929, p. 130. Cf. Duc J.V. Albert de Broglie, *Mémoires*, Calmann-Lévy, 1938.

« pas davantage son approbation. » Le Centre gauche, pressenti en la personne de deux de ses membres notoires Waddington et Bérenger de la Drôme, semble favorable. Mais il faut convaincre la Droite modérée et c'est le point de rupture : le 21 mai elle se dérobe et le fruit de quatre jours de négociations est perdu. La solution est promptement acquise cependant. Ecoutons une fois encore le duc de Broglie qui conte si joliment : « Le trouble était grand dans les cercles parlementaires et surtout à la Présidence où le pauvre Maréchal, éprouvant pour la première fois les douleurs de l'enfantement ministériel, jetait les hauts cris de désespoir.

« Il déclara avec une brusquerie assez aimable qui était le fond de son caractère, qu'il lui fallait un Ministère bon ou mauvais dans les vingt-quatre heures. La nécessité pesant sur tout le monde, l'habileté de Decazes, peut-être l'ambition de Fourtou aidant, on trouva moyen de le satisfaire... On donna au général de Cissey, fait ministre de la Guerre, la » présidence nominale du Conseil, à laquelle personne n'ayant de droit incontestable, chacun aurait pu prétendre ». Il termine par cette phrase qui se passe vraiment de commentaires parce qu'elle souligne le caractère dominant de cette formation : « En un mot, c'était le Ministère précédent décapité, et ayant la prétention de marcher sans tête ».

La situation parlementaire est ainsi dépeinte[38] : « On tirait sur lui de droite et de gauche, comme sur nous, mais la place n'avait plus de boulets du même calibre pour répondre, ou, pour mieux dire, ce qu'il y avait de plus pénible pour les nouveaux ministres, c'est que les divers partis commençaient à se faire la guerre, sans tenir compte d'eux, et que les balles passaient par dessus leurs têtes sans les atteindre ».

Le Ministère n'a donc pas de chef véritable puisque le général de Cissey est un prête-nom ; de Fourtou parviendrait peut-être

38. *Revue des Deux Mondes*, 1er novembre 1929, p. 140. — HANOTAUX, *op. cit.*, t. 3, p. 8. « Nul recours du côté du Ministère. Il n'avait que le souffle et se bornait à vivre sans bruit. Les paroles étaient inutiles ou dangereuses, il n'avait lu ou publié ni déclaration ni programme. Les initiatives étaient laissées à l'Assemblée ».

à donner une allure ferme, mais il est vite en butte à l'opposition unanime : soupçonné de bonapartisme, il se heurte au sein même du Ministère au duc Decazes, violemment hostile à ce parti. Ecœuré, il profite de la démission de Magne, le ministre des Finances, mis en minorité, pour se retirer le 20 juillet 1874 [39]. Il est remplacé à l'Intérieur par le général de Chabaud-La-Tour, « un vieux, excellent et brave militaire » que l'on a « déterré sur les bancs de l'Assemblée ». Ce n'est pas encore le ministre politique, le chef du Cabinet qu'il faudrait. Le duc Decazes a une place éminente, mais son autorité, considérable sur le plan diplomatique, est fort discutée au sein de l'Assemblée où la Droite extrême lui reproche son orléanisme ardent. C'est finalement le duc de Broglie, qui de son banc de député, s'efforce de soutenir le Gouvernement, c'est lui qui, le 29 juillet 1874, prononce un grand discours pour combattre la proposition de résolution Casimir-Périer tendant à instituer la République car, dit-il, « on avait bien un ministre, mais pas un orateur ».

Lorsque le temps est venu d'aborder les travaux constitutionnels, l'anéantissement du Cabinet est complet. Les groupes s'agitent, mènent mille intrigues, les discours se multiplient

39. Le 3 juillet 1874, le ministre de l'Intérieur suspend pour quinze jours le journal *L'Union* qui a publié un manifeste du Comte de Chambord. Le 4, M. Lucien Brun pose une question à M. de Fourtou, le 8 il interpelle. Le ministre lui répond avec force en défendant la loi du 20 novembre et le *Septennat* contre les attaques qu'ils subissent. M. de Cissey accepte finalement l'ordre du jour Paris qui ne prévoit même pas explicitement la confiance et qui se contente de soutenir énergiquement les pouvoirs conférés pour sept ans par la loi du 20 novembre 1873 à M. le Maréchal de Mac-Mahon. 368 voix contre 330 ayant repoussé cet ordre du jour, les ministres remettent leur démission. Mais le Maréchal, « guidé évidemment par le duc de Broglie, dont la main se cache à peine » (Hanotaux, t. 3, p. 38) la refuse et le 9 juillet adresse un message à l'Assemblée.

Le 15 juillet, M. Magne qui demande l'addition d'un demi-décime aux contributions indirectes, aux douanes, aux sucres et aux droits d'enregistrement, est mis en minorité par 404 voix contre 248 après une très vive attaque de M. Bocher, porte-parole fidèle des princes d'Orléans. Il démissionne et M. de Fourtou, découragé, dit le duc de Broglie, se retire également. C'est donc une nouvelle crise qui de partielle menace de devenir totale et irrémédiable. Toutefois le Cabinet, dont la composition est vraiment sans importance puisqu'il est sans influence, se complète le 20 juillet par l'adjonction de M. Mathieu-Bodet aux Finances et du général de Chabaud La Tour à l'Intérieur.

mais le Ministère semble se terrer. Avec ses deux généraux, il est peu apte à participer à la vie politique de l'Assemblée. Une conférence a lieu le 29 décembre à l'Elysée où siègent, appelés en une sorte de tentative de conciliation, Chesnelong et Depeyre, Pasquier, Bocher et Broglie, Casimir-Périer, Dufaure et Léon Say, avec Buffet et le Maréchal, mais les ministres sont tenus, semble-t-il, comme quantité négligeable : « Parmi les ministres, plusieurs sans doute durent être présents, « je ne me rappelle pourtant que le nom de Decazes, ce qui me « fait penser que les autres ne prirent pas une part bien active « à la discussion »[40]. Dès le début de la phase décisive, c'en est fait de ces partenaires peu encombrants que l'on traite si cavalièrement. Une fois de plus une question de priorité se pose qui a une importance réelle puisque sa solution laissera percer les dispositions de l'Assemblée quant au fond. Le 6 janvier 1875 deux projets constitutionnels sont en présence, la loi sur les rapports des Pouvoirs publics et la loi sur la seconde Chambre. Batbie au nom de la Commission des Trente insiste pour l'examen de celle-ci et le général de Chabaud-La-Tour l'appuie ; l'Assemblée, sur qui cette intervention ne produit aucun effet, refuse d'admettre cette priorité et les ministres battus dans un vote par assis et levé remettent leur démission à Mac-Mahon.

Le *Journal officiel* du 8 janvier publie une note significative : « A la suite du vote d'hier, les ministres ont offert leur démission : « au Président de la République qui les a priés de conserver « l'administration de leurs départements respectifs, en atten- « dant la formation d'un nouveau Cabinet ». Désormais donc, ils exerceront en droit l'attribution qui a été en fait la leur dès le début : l'expédition des affaires courantes. Et la Constitution sera votée, du moins les deux lois des 24 et 25 février 1875, sans que l'organe qui est le directeur né des travaux législatifs donne signe de vie[41]. Ce précédent ne devait certes pas

40. Duc de Broglie, *Mémoires* in *Revue des Deux Mondes*, 15 novembre 1929, p. 371.

41. Le 12 février 1875 seulement le Gouvernement lit un message de Mac-Mahon relatif au projet de loi sur le Sénat. Le même jour le Duc Decazes qui s'oppose

inculquer aux futurs parlementaires la vénération du Cabinet et le souci de sa stabilité.

Le 10 mars 1875 Buffet parvient à former un Cabinet après de confuses et contradictoires négociations. La loi constitutionnelle du 25 février 1875 ayant été votée par le Centre droit qui a fait contre mauvaise fortune bon cœur, la mode est à la *concentration*. Buffet est l'homme indiqué pour la réaliser puisque sa qualité de Président de l'Assemblée l'a tenu hors des luttes très âpres des derniers mois ; il vient d'ailleurs d'être réélu par 479 voix sur 572 votants. Enfin, à défaut des hommes de premier plan, il est un excellent second rôle et il inaugure une tradition dont les exemples sont familiers aux observateurs des événements contemporains. M. Hanotaux décrit fort bien cette situation : « N'oublions pas que le duc de Broglie était dans la « coulisse et M. Thiers dans les couloirs : c'est entre ces deux « écueils, si j'ose dire, que le nouveau pilote doit naviguer. « M. Thiers n'est pas possible à cause du Maréchal et le duc doit « être écarté à cause des gauches ». Quoi qu'il en soit des tractations subtiles qui aboutissent à l'élimination du duc d'Audiffret-Pasquier, autre personnalité trop marquante, le Cabinet est fort bien dosé : quatre membres de la Droite ou du Centre droit — Buffet, le vicomte de Meaux, Caillaux — voisinent avec trois membres du Centre gauche — Dufaure, Léon Say, Wallon — et deux militaires, le général de Cissey et l'amiral de Montaignac. Dans ces conditions le principe de l'unité du Cabinet doit recevoir quelques accrocs. Cependant que Buffet s'oriente bientôt vers la droite. et même incline vers une alliance avec les bonapartistes, Dufaure représente l'entente avec les républicains contre les mêmes bonapartistes[42]. Un petit épisode montre bien la nature des rapports entre collègues au sein de ce Cabinet : le 19 septembre 1875 le vice-président du Conseil

au nom du Ministère à la dissolution de l'Assemblée nationale dont les travaux sont à une phase critique s'attire cette réplique de Gambetta : « Au nom d'un « Ministère six fois battu et toujours présent ». Il est bien vrai que la notion de responsabilité politique subissait alors une rude épreuve dont elle se ressentira ensuite.

42. Hanotaux, *op. cit.*, t. 3, p. 305.

s'étant réclamé dans un discours d'une politique « nettement conservatrice », Léon Say, le 26 septembre, riposte en exaltant le Centre gauche. De là des difficultés que dévoile le vicomte de Meaux[43]. « Très résolu à suivre Buffet, je l'incli- « nais vers un accommodement auquel M. Dufaure décida « M. Léon Say... Celui-ci resta dans le Cabinet, mais il y demeura « en se liant plus étroitement et plus ouvertement avec la « gauche. Son antagonisme contre le Président et la majorité « du Conseil devint de plus en plus agressif ».

Que ce Ministère ait duré jusqu'au 23 février 1876, qu'il n'ait pas été mis en minorité et surtout qu'il ne se soit pas dissocié, cela ne prouve pas qu'il ait été fort : la fin de l'Assemblée nationale, l'absolue nécessité de procéder à des élections et au renouvellement des Pouvoirs publics, bref les circonstances exceptionnelles, empêchèrent la décomposition qui aurait dû se produire.

Le régime n'est pas encore inauguré et déjà le sort du Cabinet est compromis par ces précédents : un Ministère de parti non soutenu par une majorité indisciplinée ; un Ministère inexistant, de pure figuration, le *leader* restant dans la coulisse ; un Ministère de concentration enfin dont les membres se livrent à des polémiques publiques. L'entrée en vigueur de la Constitution et les débuts de son application modifieront-elles ces conditions défavorables, ou, au contraire, accentueront-elles les tendances originaires ? C'est à cette question que l'étude de la fin du *Septennat* — 8 mars 1876, 30 janvier 1879 — doit fournir une réponse.

Section II
La République des Ducs

Le 8 mars 1876 le duc d'Audiffret-Pasquier, Président de l'Assemblée nationale transfère solennellement les pouvoirs de celle-ci aux bureaux d'âge de la Chambre des Députés et du

43. Vicomte de Meaux, *op. cit.*, p. 267.

Sénat qui lui succèdent. Dufaure est le représentant du Pouvoir Exécutif à cette cérémonie d'investiture[44]. La Troisième République a désormais une forme déterminée, qui ne saurait être modifiée que par la procédure de révision prévue par la Constitution.

En trois années cependant une transformation profonde se produira et le Cabinet ministériel sortira indéniablement amoindri des luttes qui marquent cette période. D'une part il éveillera la méfiance du Parlement, ou tout au moins de la Chambre des Députés qui, ne trouvant pas en lui une image fidèle de sa majorité, sera portée à lui attribuer des velléités d'excessive indépendance ; de là naîtra un conflit latent, puis un conflit ouvert au cours duquel les ministres seront considérés comme étant des adversaires ; cet état d'esprit en se développant au sein du Parlement deviendra l'une des causes principales de l'instabilité des Ministères. D'autre part le Président de la République perdra irrémédiablement, à la suite d'un usage qui sera jugé équivoque, les prérogatives essentielles qui lui permettraient de soutenir le Cabinet en lutte contre le Parlement. Dès lors, le Pouvoir Exécutif en son ensemble, soupçonné et discrédité, ne sera plus en situation d'égalité à l'égard de la Chambre et la vitalité du Cabinet ne manquera pas d'en souffrir.

Cette période est elle-même composée de trois parties distinctes :

— du 8 mars 1876 au 16 mai 1877, l'esprit de l'Assemblée nationale et du début du Septennat survit avec les Ministères Dufaure et Jules Simon ;

— du 16 mai 1877 au 13 décembre 1877, la crise dite du 16 mai est une phase de dualisme parlementaire en action et en échec ;

— du 13 décembre 1877 au 30 janvier 1879, la « soumission » sert de transition vers le régime nouveau de la Constitution de 1875 amendée par l'épreuve précédente.

44. Le 24 février 1876 un décret nomme Dufaure *Vice-président du Conseil des Ministres*, en remplacement de Buffet démissionnaire, c'est à ce titre qu'il prend part à la cérémonie inaugurale du 8 mars ; un décret du 9 mars (*J. off.*, 10 mars) le nomme *Président du Conseil*.

A. — Les premiers ministères républicains

I. — Dufaure est le premier Président du Conseil nommé sous le régime de la Constitution de 1875. Il est membre du Centre gauche ; parlementaire de grand talent, digne des plus hauts emplois par son éloquence et son expérience, sa présence n'est cependant pas très heureuse à la tête du Ministère, où il devrait faire figure de *leader* de la majorité. Son âge, 78 ans, est peu compatible avec l'activité gouvernementale ; mais surtout il n'est pas le chef de son groupe, qui n'est lui-même qu'une fraction de la majorité. Lieutenant de Thiers il occupe la place qui aurait dû revenir à celui-ci. « M. Dufaure était le « meilleur ministre que pussent fournir les classes moyennes ; « mais il n'était que cela : « homme secondaire » comme il « disait lui-même à son lit de mort, avec une belle et grave « modestie »[45]. Enfin derrière Thiers et le Centre gauche, un homme de premier plan peut prétendre à la direction des affaires parce qu'il est le chef réel, l'âme du parti républicain : Gambetta n'a été à aucun moment sollicité et n'a aucun espoir de l'être tant que le Maréchal occupera la Présidence de la République.

La majorité de la nouvelle Chambre n'est pas plus homogène que ne l'était celle de l'Assemblée nationale, elle se décompose en *Extrême-gauche*, *Gauche républicaine* et *Centre gauche*. Or le Ministère Dufaure ne comprend que des membres du plus modéré d'entre eux : Léon Say, Waddington, de Marcère, Christophle, Ricard, Teisserenc de Bort appartiennent au Centre gauche. Jules Simon et Casimir-Périer en ont été écartés ce qui fait dire à l'organe de Gambetta, *La République française* : « Ce n'est pas un Ministère de majorité, c'est un Ministère « de coterie ».

Le Centre gauche qui, sur le plan constitutionnel et dynastique s'est opposé au Centre droit, au sein de l'Assemblée Nationale, s'en différencie fort peu lorsqu'il s'agit de pratique

45. Hanotaux, *op. cit.*, t. 3, p. 561 ; G. Picot, *M. Dufaure, sa vie et ses discours*, Paris, 1883 ; E. Spuller, *Figures disparues*, t. 1, p. 342.

gouvernementale et de politique sociale et religieuse : d'où l'amorce et le désir d'un mouvement de concentration, souligné par la présence du duc Decazes et du général de Cissey, au détriment de la cohésion et de la stabilité de la majorité gouvernementale. Mais le grief le plus grave qui doit être retenu contre ce premier Cabinet c'est d'être un pis-aller. Le Président de la République a constitutionnellement le droit de choisir le Président du Conseil et Mac Mahon entend, sinon faire prévaloir ses goûts personnels, du moins tenir compte de ses répugnances ; on sait fort bien que si Dufaure est au pouvoir ce n'est pas parce qu'il est le plus apte à diriger une politique définie et à cristalliser une majorité, mais uniquement pour qu'un autre n'y parvienne pas. En régime parlementaire cette situation est un véritable contre-sens puisqu'elle condamne le Cabinet, qui devrait être l'organe moteur, à une langueur irrémédiable. M. Daniel Halévy a le mot exact : « Au lieu d'un changement « de régime, le plus simple des remaniements ministériels..... « une mesure pour rien, ce sera toute l'histoire du Ministère « Dufaure » [46].

Balloté, amputé [47], toléré par une Chambre qui ne se sent pas tenue de le soutenir, il est finalement abattu, comme accidentellement, par le Sénat [48].

II. — Le Ministère Jules Simon, formé le 12 décembre 1876, pouvait être soutenu par la majorité de la Chambre des Députés [49]

46. *Op. cit.*, p. 225.

47. Le 11 mai 1876 Ricard était mort d'une angine de poitrine, il fut remplacé le 15 mai au Ministère de l'Intérieur par M. de Marcére, sous-secrétaire d'Etat. Le général de Cissey dut, au début d'août, démissionner étant en butte aux attaques de la presse et ayant subi un grave échec lors de la discussion du budget par suite de la découverte d'une erreur dans les chiffres fournis à la Commission du budget. Le général Berthaut le remplaça le 15 août.

48. *a*) Le Cabinet Dufaure fut le 18 juillet 1876 mis en minorité par le Sénat après un discours du duc de Broglie au cours de la discussion de la loi sur la collation des grades universitaires. Par 144 voix contre 139 le passage aux articles fut repoussé. Dufaure ne se retira pas (cf. *infra*, p. 181).

b) Le 1er décembre 1876 le Sénat discute le projet de loi.

49. Le Ministère J. Simon avait exactement la même composition que le Ministère Dufaure ; J. Simon remplaçait de Marcére à l'Intérieur, et Martel, Dufaure à la Justice.

La personnalité de son chef, qui a souvent soulevé les passions de l'Assemblée nationale par des discours d'une cinglante ironie, était un gage de l'évolution du Gouvernement vers une politique nettement républicaine. Les griefs formulés contre le Cabinet Dufaure ne sont donc plus valables à l'égard du nouveau Ministère puisqu'il est établi sur une majorité bien délimitée et non pas à cheval sur deux majorités variables suivant les objets et les jours. Mais Jules Simon n'est pas le *leader* du parti républicain. Tous les auteurs qui ont étudié cette première période signalent le caractère anodin de ce Cabinet. M. Maurice Reclus, par exemple, parlant du Président du Conseil formule ce jugement qui pourrait être répété à l'occasion de beaucoup de ses successeurs : « Sa grande qualité, « c'est la souplesse ; mais c'est aussi son péché mignon » ; il est un républicain modéré, ancien adversaire de Gambetta et il a contre lui l'Extrême gauche. « Cela lui vaut de pouvoir à la « rigueur faire figure de centriste et d'homme de conciliation »[50]. D'ailleurs Gambetta n'aurait pas, paraît-il, approuvé le choix de Mac Mahon : il aurait préféré Duclerc dont la personnalité moins marquante encore lui aurait permis de faire prévaloir ses vues[51]. Quand il faudra mener une campagne véhémente, parcourir le pays, former au sein du Parlement le bloc indissoluble des 363 Gambetta s'imposera et Jules Simon, directement touché par l'acte de révocation, restera dans l'ombre, sans revendiquer et sans être sollicité d'occuper la place qui devrait lui revenir. On comprend dès lors, quelle devait être la vitalité réelle de ce Gouvernement et il est permis de douter de la durée du crédit que la Chambre lui aurait accordé si l'intervention de Mac Mahon n'avait mis fin à sa carrière.

B. — Le conflit constitutionnel

L'indifférence de la Chambre des Députés à l'égard des Ministères Dufaure et Simon, indifférence incompatible avec

50. M. Reclus, *Le 16 mai*, p. 19 ; A. Israel, *La dissolution*, p. 36.

51. A cette occasion, selon M. Hanotaux, le Maréchal aurait dit : « M. Gam- « betta se croit déjà Chef de l'Etat. Imaginez qu'il prétendait me dicter mon « ministère ».

le jeu exact de la responsabilité politique, va se changer en une hostilité foncière à l'égard des deux Ministères suivants, Broglie et Rochebouët. Même si les effets de la crise ouverte le 16 mai avaient été limités au Ministère, ils auraient eu une influence néfaste sur le statut de celui-ci. Après un tel conflit, l'Assemblée rendue défiante aura devant une initiative énergique un réflexe d'impatience et de susceptibilité. Si les Chambres des Députés successives ont eu trop souvent les nerfs à fleur de peau, si les parlementaires ont pu prononcer le plus sérieusement du monde les grands mots d'arbitraire et de dictature, c'est bien à ces deux fâcheux précédents qu'on le doit puisqu'ils ont, dans une certaine mesure, justifié de telles appréhensions.

I. — Les Ministères Dufaure et Jules Simon n'avaient pas d'autorité sur le Parlement, mais ils n'étaient pas en opposition complète avec lui comme c'est le cas pour les Gouvernements Broglie et Rochebouët. Pour le premier il n'y a là rien que de naturel puisqu'il est avant tout un Ministère de dissolution. Ce précédent ne serait pas nuisible à l'institution ministérielle elle-même si le rôle délicat qui lui incombe était rempli en temps opportun et si la tentative était couronnée de succès. Bien au contraire le Cabinet emploie des procédés qui suscitent un courant de désapprobation. Par sa composition, par la personnalité de son chef, il apparaît comme un Gouvernement de combat et non pas comme un Gouvernement de liquidation. Il est certain que la dissolution, lorsqu'elle émane du Cabinet ne décèle pas des relations excellentes entre la Chambre dissoute et lui, mais tout au moins, elle sanctionne la rupture d'un accord préexistant ; or dans le cas actuel rien de tel, puisque le Ministère n'avait jamais eu et n'aurait jamais pu obtenir la confiance de la Chambre ; il est pour elle dès le premier jour un adversaire[52] et la dissolution perd son caractère d'acte de défense pour prendre celui d'une brimade.

52. Le vote par 347 contre 149 voix à la séance du 17 mai de l'ordre du jour Gambetta doit être considéré comme un refus anticipé de confiance au Cabinet dont la formation est amorcée : « La Chambre — considérant qu'il lui importe

Cette première impression extrêmement fâcheuse est corroborée par la suite des événements. Le duc de Broglie n'est pas pressé d'aborder la nouvelle Chambre et il use de tous lesmoyens dilatoires : la dissolution prononcée le 25 juin est précédée de la prorogation à un mois du Parlement (18 mai). Puis, adoptant une interprétation subtile de l'article 5, paragraphe 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, il convoque les électeurs pour le 14 octobre, date qui est en dehors du délai constitutionnel de trois mois[53]. Ces dispositions, même si elles sont parfaitement régulières, dénotent de l'animosité à l'égard du Parlement et celui-ci ne l'oubliera pas. Ces atermoiements ont d'ailleurs un motif : le Gouvernement entend préparer les élections et tous les moyens licites sont mis en jeu dans un esprit combatif. Il convient de se souvenir, lorsque l'on déplore l'inertie des Ministères, oublieux de leurs prérogatives, que M. de Fourtou, bien qu'il n'ait pas la triste renommée du général Espinasse, est un modèle bien dangereux à imiter. Une simple statistique souligne le caractère de ses initiatives et l'usage quelque peu équivoque qu'il fait de ses droits de gouvernant et d'administrateur :

1385 fonctionnaires révoqués
4779 fonctionnaires déplacés
631 conseils municipaux dissous
1743 maires révoqués
1344 adjoints révoqués
2067 débits fermés
444 cercles, comités et sociétés diverses dissous.

« dans la crise actuelle et pour remplir le mandat qu'elle a reçu du pays, de « rappeler que la prépondérance du pouvoir parlementaire s'exerçant par la « responsabilité ministérielle est la première condition du Gouvernement du « pays par le pays, déclare que la confiance de la majorité ne saurait être acquise « qu'à un Cabinet libre de son action et résolu à gouverner suivant les principes « républicains qui peuvent seuls garantir l'ordre et la prospérité en dedans et « la paix en dehors ».

53. Article 5, paragraphe 2 : « En cas de dissolution, les collèges électoraux « *sont convoqués* pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois » ; la question qui se pose est la suivante : le délai est-il prévu seulement pour l'émission du décret de convocation ou à la fois pour la convocation et les opérations électorales elles-mêmes.

La Justice n'est pas en reste avec l'Intérieur :

421 poursuites sont engagées pour délits de presse
849 — — — pour délits de colportage
216 — — — pour délits de librairie
839 — — — pour cris séditieux

au total 46 ans 3 mois 16 jours de prison sont distribués et 1.034.353 francs d'amendes. Le chef de l'opposition lui-même n'échappe à cette infatigable action d'un Gouvernement désireux d'entraîner coûte que coûte le Corps électoral dans son sillage[54]. D'ailleurs rien ne vaut sur ce point une citation tirée des *Souvenirs* du vicomte de Meaux, l'un des ministres responsables : « Le papier réservé aux actes administratifs, l'affiche « blanche[55] désigna, comme jadis, les candidats officiels. « Pour les appuyer, le Gouvernement mit en mouvement ses « préfets et ses sous-préfets, l'administration départementale ; « pour les défendre des attaques illégales, il fit agir ses procu- « reurs près les cours et tribunaux, le ministère public. De « ces deux catégories de dépositaires de son autorité, il exigea « un concours effectif et, pour l'assurer, le ministre de la Jus- « tice dut modifier certains parquets, le ministre de l'Intérieur « écarter et remplacer la plupart des administrateurs, appelés « dans les Ministères de gauche à représenter une politique « différente »[56].

D'ailleurs le Cabinet ne capitule pas dès le lendemain de la victoire électorale de ses adversaires. Il fait mine, au contraire, de persévérer dans son attitude offensive. Après la consultation

54. Gambetta ayant prononcé le 15 août 1877 à Lille un discours où il faisait appel au Président de la République — c'est alors qu'il prononça le fameux « se « soumettre ou se démettre » — des poursuites furent engagées le 29 avril contre lui pour outrages au Chef de l'Etat. Il fut condamné par défaut le 11 septembre, et le 22 le tribunal correctionnel maintint la peine de 3 mois de prison et de 2.000 francs d'amende qui avait été prononcée contre lui. L'abandon de la poursuite en instance d'appel mit un terme à ces démêlés judiciaires après la victoire des 363.

55. L'affiche blanche, placée dans le cadre des documents administratifs, fut le privilège de 498 candidats (258 royalistes, 290 bonapartistes) qui reçurent le titre de « candidats du Gouvernement du Maréchal de Mac-Mahon, Président de la République ».

56. *Souvenirs politiques*, p. 362.

du 18 octobre, au lendemain même du second tour de scrutin, le ministre de l'Intérieur fait appeler les préfets à Paris afin de leur donner des instructions au sujet des élections cantonales du 4 novembre. Le *Journal officiel* du 18 novembre publie encore des décrets de nomination et de destitutions de maires, de magistrats et de juges de paix. Le Cabinet de Broglie semble du 17 octobre au 19 novembre décidé à rester en fonctions comme si le suffrage universel ne l'avait pas condamné. Cette attitude est cependant moins critiquable que les menées antérieures puisque c'est un moyen d'amener le Parlement à faire jouer la notion de responsabilité ministérielle grâce à laquelle le fardeau passera sur les épaules des ministres qui se retireront sans que la personne du Président de la République ait été juridiquement engagée. C'est en ce sens qu'il faut également comprendre les négociations qui se poursuivent alors pour amener le Sénat à exprimer un vote de confiance au Cabinet qui se retirera avec les honneurs de la guerre, cependant que le Maréchal se sentant appuyé par la majorité de cette Assemblée ne parlera pas de se démettre[57]. M. de Marcère déclare que cette procédure est un « dérivatif imaginé pour « éviter un heurt trop violent ».

II. — La formation du Ministère Rochebouët est une maladresse qui accroit et légitime momentanément les soupçons de dictature. Il semble bien que si au cours du conflit la Constitution avait dû être violée c'eût été à ce moment : pourquoi, en effet, former un Cabinet composé de non-parlementaires, présidé par un général rappelé en hâte de son commandement, si ce n'est pour agrandir irrémédiablement le fossé qui sépare la Chambre des Députés de l'Exécutif et pour procéder à une nouvelle dissolution ? Or une deuxième dissolution serait inconstitutionnelle : le Corps électoral, appelé à trancher un différend a nettement pris parti ; une majorité dont la

57. Ces tractations sont racontées dans le livre de Chesnelong, *L'avènement de la République* notamment à l'*Appendice* qui contient d'intéressantes lettres écrites à sa femme au cours de cette période (p. 220-225).

cohésion est à ce moment certaine — elle comprend la presque totalité des 363 — peut donner naissance à un Cabinet parlementaire ; une nouvelle consultation serait contraire à la notion de souveraineté nationale. sur laquelle repose le régime établi par la Constitution de 1875. La situation du Ministère est très délicate et ce fait accentue le discrédit dont est frappé dans l'esprit public le Pouvoir Exécutif tout entier : « Puisque ce Ministère ne représente ni le droit de la « nation, ni le devoir du Parlement, il ne peut représenter « qu'une chose : le pouvoir personnel » dit de Marcère ; et ce mot plus implacable encore : « Vous n'êtes pas une solution, « vous êtes une menace ». L'institution du Cabinet elle-même sera dans l'avenir frappée de suspicion et la crainte de paraître viser à un pouvoir personnel paralysera les Gouvernements ou les incitera à donner promptement une démission qui sera la meilleure preuve de leurs droites intentions.

La Chambre de 1877 devait sans tarder acculer Rochebouët à la retraite, ou au coup d'Etat. Elle vote par 315 voix contre 207 une résolution qui est une irrémédiable déclaration de guerre : « La Chambre considérant que par sa composition et « ses origines le Ministère du 23 novembre est la négation des « droits de la Nation et des droits parlementaires... déclare « qu'elle ne peut entrer en rapport avec le Ministère..... ».

La démission qui s'ensuit nécessairement revêt en conséquence un caractère fâcheux d'abdication du Cabinet devant le Parlement[58].

58. Il n'est pas inutile de donner quelques précisions sur la dernière phase de la longue crise qui se développe du 16 mai au 13 décembre 1877. Par là on comprendra mieux en quoi les actes du Maréchal et de ses conseillers purent paraître équivoques et de combien peu furent évitées les solutions les plus aventureuses.

Dès la fin d'octobre 1877, la formation du nouveau Ministère est l'objet des préoccupations générales que les journaux de l'époque nous permettent de connaître. C'est ainsi que *Le Temps* du 1er novembre et le *Moniteur* du 31 octobre rapportent que « dans les sphères gouvernementales et parlementaires les « esprits tendent de plus en plus à la conciliation, et citent Dufaure comme étant « celui qui la peut réaliser ». Puis les mêmes journaux, les 3 et 4 novembre, notent, un recul sensible de cette solution : la politique de la « résistance » l'a emporté, un Ministère de droite, que présiderait sans doute Pouyer-Quertier, semble devoir être formé. *Le Soleil* et le *Figaro* du 6 novembre donnent même la compo-

C. — La soumission de Mac-Mahon

Les effets défavorables de la crise du 16 mai sont encore aggravés par le fait que les ministres n'auront plus à partir

sition du Ministère. Au dernier moment la tentative échoue et Broglie reprend le 7 novembre la démission qu'il avait déjà déposée, (*Le Temps* du 8 novembre). C'est donc lui et le Centre droit du Sénat qui « tenteront les derniers efforts pour « laisser de par la Constitution le Maréchal hors d'atteinte et pour dégager la « responsabilité présidentielle de toute compromission avec la responsabilité « ministérielle » (*Moniteur* du 10 novembre).

Pendant les débats devant les Assemblées, du 10 au 19 novembre, les tractations se poursuivent et s'orientent vers la constitution d'un Ministère de « résistance » composé « d'hommes énergiques et dévoués ». Puis, brusquement le Maréchal se décide le 18 novembre à faire appeler le général de Rochebouët, commandant le 18e corps d'armée, et, selon M. Hanotaux (*a*), le dialogue suivant se serait engagé :

— « Je vous ai nommé ministre de la Guerre, Président du Conseil ».

— « Mais, Monsieur le Maréchal sait que je ne fais pas de politique et que le « poste auquel il m'appelle exige une personne capable d'aborder la tribune ».

— « Non, le Cabinet actuel est un Ministère de transition, chargé d'expédier « les affaires du pays et de voir venir. Je vous ai nommé et je compte sur vous ».

En admettant la véracité de ces paroles qui prouveraient alors l'embarras du Maréchal et non pas des desseins de coup d'Etat, il n'en reste pas moins qu'il était anormal de former ainsi un Ministère de transition et l'on peut se demander ce que signifiait ce « voir venir » ; le Maréchal n'envisageait-il pas l'éventualité d'une nouvelle dissolution ?

Un fait indéniable permet de supposer que cette ressource avait été prise en considération : le 28 novembre le nouveau Gouvernement, remplissant sans doute par là cette mission spéciale « d'expédier les affaires du pays », déposait un projet de loi ayant pour objet de détacher du budget général les chapitres relatifs aux contributions directes à percevoir en 1878 ; ayant ainsi le droit de faire rentrer l'impôt, on pourra, pense-t-on, manœuvrer tout à fait commodément sur le plan politique. Mais le 4 décembre, la Chambre repousse l'urgence de la discussion. Il est important de souligner cet aspect de la question : en même temps que le Gouvernement tente de se dégager des liens parlementaires qui l'étreignent, il a obligatoirement recours à la Chambre pour assurer matériellement son existence future et par là il fait prendre à celle-ci conscience de l'étendue de son pouvoir sur la vie des Cabinets. C'est une leçon qu'elle n'oubliera pas !

La faiblesse du Pouvoir Exécutif va alors de pair avec sa témérité : des résolutions énergiques seraient prises mais personne n'est prêt à les appliquer ; on rappelle un général pour lui donner le rôle quelque peu ridicule de Président du Conseil expédiant les affaires courantes ! Et que de tergiversations ! Le 3 décembre, M. Dufaure est appelé, le 4 les conditions qu'il pose sont rejetées, le 5 il négocie à nouveau avec Pouyer-Quertier et Batbie cependant qu'enfin Rochebouët remet sa démission ; le 6 la crise est finie Dufaure et le Maréchal s'étant mis d'accord. Mais le 7 une fois de plus tout est rompu et Batbie, le représentant

(*a*) Hanotaux, *op. cit*, t. 3, p. 206.

de ce moment l'appui qu'ils seraient en droit d'attendre de l'organe qui détient avec eux le Pouvoir Exécutif : l'effacement et, pour tout dire, l'élimination presque complète du Président de la République leur sera funeste. Sur ce point encore le précédent créé par le Maréchal de Mac-Mahon contribue à l'affaiblissement du Cabinet puisqu'il entraînera le non usage par le Président de prérogatives éminemment propres à mettre un frein à l'action du Parlement.

de la résistance en ces jours agités est chargé de former le nouveau Cabinet. Il y parvient le 10 novembre : il ne manque plus qu'un ministre des Finances, Pouyer-Quertier ayant refusé. Un Conseil des ministres avant terme est tenu : « on décrétera le budget, on procédera à une nouvelle dissolution et à des élections dans les trois mois avec proclamation de l'état de siège : un 16 mai renforcé, dit M. Hanotaux (*b*). M. Chesnelong lui aussi rapporte fidèlement ces conciliabules inquiétants.

La fièvre monte, des mesures qui annoncent une lutte âpre seront prises par les partis : les républicains qui avaient formé un Comité de 18 membres sont alertés et s'inquiètent de l'attitude de l'armée. Les journées du 11 et du 12 décembre sont décisives et cependant la clarté n'est pas faite sur les nombreux et rapides entretiens qui s'y succédèrent. Si l'on en croit M. Chesnelong, dont la sincérité est indéniable, le lundi soir 11 décembre, le Maréchal, qui avait repoussé le « programme Batbie », mais qui désirait conserver celui-ci à la tête du Cabinet, offre les Finances au comte Daru qui pose deux conditions : que l'état de siège soit proclamé et qu'aucune élection n'ait lieu avant six mois. Le Maréchal ayant refusé, Daru décline l'offre. Pouyer-Quertier, sollicité à nouveau le 12 se dérobe une fois de plus et conseille de s'en remettre à Dufaure. Une dernière tentative auprès de Daru qui s'obstine, une vive altercation entre le duc Pasquier et Batbie — « criminelle folie », aurait dit le Président du Sénat — une question nettement posée par le général de Rochebouët : « résister ou céder » et à quatre heures, ce Conseil des Ministres préalable, impuissant à se transformer en Cabinet ministériel décide de céder. La tragédie est jouée, Dufaure accède au pouvoir.

(*b*) Hanotaux, *op. cit.*, t. 4, p. 213 ; De Marcère, *le 16 mai*, p. 212 ; Chesnelong, *L'avènement de la République*, p. 281, lettre du 10 décembre 1877 : « Voici « le plan convenu, message du Maréchal, demande de vote du budget à la Cham- « bre, discussion, vote défavorable de la Chambre prévu. Interpellation du « Sénat sur la question financière, discussion de la théorie du refus de budget ; « vote d'un ordre du jour déclarant que le refus du budget n'est dans le droit « d'aucune Assemblée. Après cela attente des discussions définitives de la Cham- « bre ; il semble impossible qu'elle ne vote pas au moins un douzième provisoire ; « dans ce cas on s'en contente et on garde le *statu quo*. Si le refus de tout subside « vient suspendre la vie du pays, nouvelle interpellation du Sénat ; le Gouver- « nement déclare qu'il est résolu, vu la force des choses, à un décret pour ordon- « ner la perception des impôts et ouvrir des crédits de dépenses. Le Sénat répond « par un ordre du jour approbatif, après quoi dissolution ».

I. — Le rôle du Chef d'Etat parlementaire consiste essentiellement à nommer des ministres, choisis parmi la majorité du Parlement, et à les conserver tant que celle-ci leur manifeste par des votes sa confiance, c'est-à-dire tant qu'elle ne met pas en jeu la responsabilité ministérielle. Si un conflit survient entre le Cabinet et le Parlement, le Président a la faculté de procéder à la dissolution de l'Assemblée, et, ce faisant, il n'engage pas sa responsabilité, puisque la décision suprême est laissée au Corps électoral qui se prononce soit pour le Gouvernement, soit pour le Parlement.

Ce schéma n'est d'ailleurs vrai que dans la forme du parlementarisme qui place sur un pied d'égalité les deux Pouvoirs autrement dit selon la terminologie moderne, en régime parlementaire dualiste ; le rôle du Président étant beaucoup moins important en régime parlementaire moniste [59].

Le Maréchal de Mac-Mahon, bien qu'il n'enfreigne pas la Constitution de 1875, ne s'inspire, semble-t-il, que de fort loin de ces principes et il a tendance à comprendre son rôle comme celui d'un roi sous un régime de Monarchie constitutionnelle ou limitée. L'étude rapide des divers Ministères du Septennat a déjà montré qu'il choisissait le chef du Cabinet et les ministres beaucoup plus en considération de ses goûts personnels que de ceux de la majorité parlementaire. Tenant les ministres pour des conseillers, qui doivent avoir sa confiance tout autant que celle des Chambres, il n'hésite pas à donner congé à un Président du Conseil dont la politique lui déplaît, alors même, et peut-être surtout, parce qu'elle rencontre l'approbation de la Chambre des Députés. La constitution d'un Ministère de combat contre lequel se dresse le bloc de 363 députés renforce encore l'allure antiparlementaire de ces dispositions qui sont parfaites par la dissolution de la Chambre récalcitrante. Le Maréchal a agi en Monarque constitutionnel et non pas en Président parlementaire ; c'est là ce qui justifie l'expression d'actes de pouvoir personnel que l'on donne à ces événements ; c'est le moment précis où il compromet, en les

59. Carré de Malberg, *Théorie générale de l'Etat*, t. 2, p. 68.

exagérant, ses prérogatives constitutionnelles. Il y a donc une part de vérité, dans ces déclarations de Brisson : « La disso-« lution d'une Chambre dont le mandat ne remontait guère à « plus d'un an était un abus illégitime de la faculté consti-« tutionnelle accordée au Pouvoir Exécutif ; la Chambre des « Députés n'était point en désaccord avec le Ministère frappé « le 16 mai, la majorité n'y était ni douteuse, ni flottante. « Aucun indice ne permettait de soupçonner qu'elle ne repré-« sentait plus fidèlement l'opinion de ses électeurs. Elle ne se « trouvait donc dans aucun des cas de dissolution prévus par le « bons sens, et par les usages constitutionnels. La proposition « de dissolution a été, comme la prise de pouvoir par le Minis-« tère du 16 mai, un pur fait d'arbitraire »[60].

L'attitude de Mac-Mahon au cours de la campagne électorale d'abord et de la crise ministérielle subséquente aggrave les fâcheuses interprétations que son premier geste a suscité. Ses voyages officiels à Bourges, en Normandie, à Bordeaux, sont presque des tournées de propagande et il fait nettement figure de partisan dans ses deux manifestes aux électeurs, du 19 septembre et du 12 octobre : « Des élections hostiles aggra-« veraient le conflit entre les Pouvoirs publics. Je ne saurais « ni devenir l'instrument du radicalisme, ni abandonner le « poste où la Constitution m'a placé ». Jamais aucun roi d'Angleterre n'a pris, au cours du 19e siècle, une part semblable aux élections consécutives à une dissolution de la Chambre des Communes prononcée à la demande du Premier Ministre ; l'esprit dans lequel les institutions sont mises en œuvre est donc essentiellement différent.

60. Rapport Brisson, 8 mars 1879, *J. off.*, p. 2556 à 2562 ; Séance du 13 mars, *J. off.*, p. 2027. — A ce sujet il est intéressant de rapporter l'opinion de Bagehot sur le 16 mai. (R. Bloch, *Les régimes parlementaire en France sous la IIIe République*, p. 23).

« Un souverain peut accorder et accorde en effet, à un ministre, la faculté de « renouveler par appel aux électeurs, la majorité qui lui fait défaut dans la « Chambre des Communes ; mais frapper par derrière pour ainsi dire, et « égorger, au moyen d'un appel au pays pris pour complice, *le Ministère que « soutient un Parlement en pleine existence*, voilà une éventualité qui n'entre « plus aujourd'hui dans les calculs ».

Ces faits permettent de comprendre que, plus tard, aucun ministre n'ait songé à proposer au Président de la République d'exercer un droit dont un de ses prédécesseurs avait fait un usage à la fois excessif et inopportun. Des journées, des semaines d'agitation telles que celles de l'été et de l'automne de l'année 1877 laissent dans les esprits une profonde empreinte et le Chef d'Etat, qui a commis un véritable anachronisme dans la compréhension de son rôle, sera brusquement confiné dans un champ d'action étroitement limité. La péroraison du discours prononcé le 15 août 1877 à Lille par Gambetta sonne le glas de son pouvoir réel :

« Ne croyez pas que, quand ces millions de Français, paysans, « ouvriers, bourgeois, électeurs de la libre terre française, « auront fait leur choix, et précisément dans les termes où la « question est posée ; ne croyez pas que, quand ils auront indi- « qué leur préférence et fait connaître leur volonté, ne croyez « pas que lorsque tant de millions de Français auront parlé, il y « ait personne, à quelque degré de l'échelle politique ou admi- « nistrative qu'il soit placé, qui puisse résister.

« Quand la France aura fait entendre sa voix souveraine, « croyez le bien, Messieurs, il faudra se soumettre ou se dé- « mettre ».

La « soumission » de Mac-Mahon à ce moment précis entraînera une soumission définitive de la Présidence de la République elle-même à cause de la lutte sévère qui vient d'être menée. C'en est fait désormais, et la meilleure arme que la Constitution ait donnée au Pouvoir Exécutif pour maintenir, grâce à l'intervention du Corps électoral, un Cabinet en butte à l'hostilité de l'Assemblée est ébréchée, inutilisable. Par là même la Constitution de 1875 est complètement modifiée dans son esprit ; la prépondérance du Parlement s'affirmera sans cesse et le Cabinet aura une vie souvent chétive, toujours précaire, qu'il devra défendre par ses propres moyens sans avoir derrière lui un soutien autorisé, sans que l'intervention du Président attire l'attention du Corps électoral sur la gravité des conflits parlementaires et, enfin, sans que le Parlement soit retenu dans ses exigences et ses susceptibilités par la crainte salutaire de la dissolution.

II. — Après la soumission du Maréchal, et en attendant sa démission une année s'écoule. Dufaure est encore la suprême ressource, l'homme providentiel que Mac-Mahon nomme parce qu'il est, de tous les chefs républicains, celui qui heurte le moins ses principes, que la Chambre des Députés tolère et que le Sénat soutient. « Ministère d'exposition », tel est le nom que mérite le second Cabinet Dufaure et dont M. Halévy a si bien montré le caractère. Cependant la popularité de Gambetta croît ; son éloquence conquiert les foules provinciales ; la Présidence de la Chambre consacre sa prééminence. « Dans le Gouvernement il n'est rien ; dans le pays la place qu'il occupe est immense »[61]. Cette contradiction entre la situation réelle et la situation officielle de Dufaure et de Gambetta ne peut qu'accentuer le déséquilibre au profit du Parlement. Le Cabinet est un organe neutre, il assure la transition, au lieu d'être le centre de l'autorité et le guide de l'opinion. Jusqu'en janvier 1879 les adversaires observent une trêve : la vénération qu'inspire le Maréchal de Mac-Mahon, raillé mais aimé, explique leur patience ; ne sait-on pas d'ailleurs qu'une solution interviendra avant peu ? On ne pouvait, mieux que ne l'a fait M. Halévy, mettre en lumière l'importance capitale des élections sénatoriales du 5 janvier 1879. Sur 82 sièges à pourvoir, 66 « républicains » sont élus, contre 16 « conservateurs » seulement : la Chambre-Haute est devenue « républicaine ». Désormais parmi tous les organes de l'Etat, le Président de la République est effectivement isolé. Depuis 1877 il a consenti à ne pas exercer les prérogatives qu'il estimait être siennes ; le moment est arrivé pour lui de s'incliner sans réserve devant le flot montant des idées nouvelles ; il préférera se retirer.

Dès le 15 janvier le conflit éclate : la Chambre exige « l'épuration » des services publics c'est-à-dire l'élimination des fonctionnaires hostiles au régime républicain. Après des négociations, où Dufaure tout en obéissant au Parlement s'efforce de ménager le Chef de l'Etat, celui-ci refuse de porter atteinte aux cadres supérieurs de l'Armée. Le 30 janvier il est démissionnaire et

61. D. Halévy, *op. cit.*, p. 352.

l'Assemblée nationale élit un vieux républicain : Jules Grévy. Aucune considération d'ordre personnel ne peut empêcher la Constitution de 1875, amendée coutumièrement en 1877, de recevoir une application nouvelle. Tous les organes constitutionnels sont à l'unisson et la III^e^ République a sa forme définitive. Ainsi s'achève cette période initiale au cours de laquelle le Cabinet, avant même d'avoir reçu un statut, est en butte aux difficultés de la vie parlementaire. L'Assemblée nationale, le Sénat, le Président de la République, la majorité déçue de la Chambre, ont tour à tour provoqué la démission des Ministères. A part le Gouvernement Thiers et le premier Cabinet de Broglie, ceux-ci n'ont pas eu une force réelle, d'une part parce qu'ils n'étaient pas homogènes, d'autre part parce qu'ils n'avaient pas un chef incontesté. Cet enchevêtrement d'actions constitutionnelles et de causes politiques se reproduira constamment dans la suite de l'histoire parlementaire française. L'utilité de ce Titre préliminaire était précisément de montrer que ces conditions défavorables à la stabilité ministérielle sont *originaires* et que les modalités des crises ministérielles, qui vont être étudiées d'une manière systématique, sont perceptibles au cours des années 1871-1879.

PREMIÈRE PARTIE

LES ASPECTS DE L'INSTABILITÉ MINISTÉRIELLE

TITRE I

Les crises provoquées par le Corps Electoral

INTRODUCTION

A. — Le principe démocratique

De prime abord l'expression crises ministérielles évoque les luttes parlementaires entre les Assemblées et le Gouvernement, luttes se terminant immanquablement au détriment de ce dernier. On oublie trop souvent, d'une part, que la réalité du parlementarisme comporte l'intervention d'un tiers organe, le Chef de l'Etat ; d'autre part que le régime parlementaire français se développe dans un milieu plus ample, le régime démocratique. Parlementarisme et démocratie ne sont pas des principes inséparables, mais, lorsque la Constitution d'un Etat prétend les satisfaire tous les deux, le premier est subordonné au second. En conséquence les organes parlementaires sont, au cours de leur existence constitutionnelle appelés à respecter les principes démocratiques et sont justiciables d'une autorité unique, le *Corps électoral* qui est, en fait, le détenteur qualifié de ce qu'on appelle la souveraineté nationale.

Les crises ministérielles, dans la mesure où elles sont provoquées par le Corps électoral, sont des événements inéluctables parce qu'elles sont les conséquences des variations de l'opinion

publique enregistrées dans les élections générales ; elles permettent de rétablir une complète unité de vue entre le Pouvoir Exécutif et le Parlement ; elles sont véritablement la condition de la stabilité ministérielle puisque, désormais, les organes de l'Etat, tirant leur inspiration d'une même source, agiront de concert.

L'un des maîtres du Droit public a montré de quelle manière notre Gouvernement représentatif est devenu une abstraction pure et comment, en fait il s'est transformé en régime de Gouvernement semi-direct. Il n'est pas opportun de reprendre ici des considérations théoriques bien connues ; il est simplement utile de rappeler que le Gouvernement d'opinion est une réalité actuelle [1] et que le Corps électoral en choisissant ses représentants influe sur la conduite des affaires à un double titre, réel et personnel. Les partis politiques en sont la vivante preuve puisque leur but est d'enrôler les électeurs ou d'obtenir leurs suffrages en leur proposant un programme d'action et des hommes pour le réaliser. Chaque élection générale est donc ce qu'on a pu appeler une opération plébiscitaire à la fois réelle et personnelle [2] et comme telle, il est inévitable qu'elle ait des répercussions profondes, quoique médiates, sur le Cabinet, noyau actif de la majorité parlementaire établi et maintenu par elle dans les fonctions exécutives.

1. Carré de Malberg, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme* (Giard, 1932, 24 p. et *Revue du droit public*, avril 1931, p. 12).

« Cette conception initiale, qui révèle l'orientation essentielle et la signification profonde du parlementarisme qui a été confirmée au cours du XIX^e^ siècle « par la locution banale qualifiant le régime parlementaire de *système de gouvernement d'opinion*, implique aussi que dans ce régime *il est rationnel et conforme « à la nature des choses que les droits du corps populaire aillent en croissant* » ; et plus loin : ..... « De ce point de vue, on est porté à soutenir que le parlementarisme est « un *régime de transition*, dont la destinée normale est d'aboutir, sinon nécessairement à la démocratie intégrale, du moins à un *mélange d'institutions démocratiques et représentatives* ».

Dans le même sens, M. Prélot écrit, (*Semaine sociale de Reims*, 1932, p. 173) : « Le parlementarisme n'apparaît plus en contradiction avec le Gouvernement d'opinion, mais au contraire comme une forme de celui-ci plus évoluée organiquement, plus perfectionnée techniquement ».

H. Kelsen, *La démocratie*, Sirey, 1932, chap. III.

2. R. Capitant, *Régimes parlementaires, Mélanges Carré de Malberg*, p. 33.

Ce rôle de l'opinion publique s'exprimant par le moyen de l'opération électorale a été souligné par M. Prélot qui écrit[3] : « Le vote des Assemblées primaires ne peut être confondu avec « l'opinion tout court. Il n'est qu'une approximation de celle-« ci. Néanmoins, l'image que donne l'élection des orientations « générales de l'opinion et de la force respective des tendances « qui s'y opposent est la plus proche de la vérité qu'il soit « possible de dégager..... Ainsi l'opinion dont d'abord la phy-« sionomie apparaissait fuyante et incertaine, revêt une expres-« sion définie. *Juridiquement, elle s'exprime par le Corps électoral « et se confond avec ses suffrages* ».

Le même auteur, reprenant une idée émise par Carré de Malberg, et par M. Mirkine-Guetzévitch, précise le rôle du Corps électoral[4] : « Une évolution assez naturelle du Gouver-« nement d'opinion tend à combiner les institutions de telle « manière que l'activité législative et gouvernementale épouse « du plus près possible la courbe des impulsions du Corps élec-« toral... Là où le régime est seulement représentatif les élus « ne sauraient imposer au pays d'une façon durable une poli-« tique à laquelle celui-ci serait devenu hostile. Le Corps élec-« toral est souverain au sens qu'il possède à échéance plus ou « moins brève le pouvoir du dernier mot » ; et portant la ques-tion sur le terrain même qui fait l'objet des présentes expli-cations, il poursuit : « Même divisé par un Parlement, même « désigné par le Chef de l'Etat, c'est en définitive encore l'opi-« nion que le Gouvernement exprime..... la lutte a lieu dans « le pays entre les diverses opinions, et l'*enjeu de la campagne « électorale est moins la victoire d'un principe abstrait, ou d'un « programme formulé en articles que la formation du Gouverne-« ment. Une politique est victorieuse électoralement quand elle*

3. M. Prélot, *Gouvernement d'opinion et parlementarisme, Semaine sociale de Reims*, 1932, p. 169.

4. Cf. également : Carré de Malberg, *Théorie générale de l'Etat*, t. 2, p. 388 ; J. Delpech, *La démocratie et le régime représentatif*, Paris, Roustan, 1910 et *Annuaire du Parlement*, 1909 ; Lawrence Lowell, *L'opinion publique et le Gouvernement populaire*, Giard, 1924.

« *a une majorité au Parlement pour former son Ministère* »[5].

« ..... L'Exécutif, quel que soit son mode de formation, est « donc dans le véritable régime d'opinion, en contact aussi « étroit avec celle-ci que le Parlement lui-même. *Ce n'est plus « ce dernier qui décide des grandes questions politiques, ni même « du sort des Ministères, c'est l'opinion elle-même. Ainsi voit-on « le Cabinet battu aux élections générales se retirer sans affronter « un débat parlementaire ; ainsi voit-on un Gouvernement résister « aux votes hostiles d'une Chambre pour en appeler par la disso- « lution à la décision populaire* ».

La dissolution est en effet l'institution qui fait saisir le mieux ce rôle d'arbitre du Corps électoral entre les organes constitutionnels. Elle n'est pas uniquement une arme brandie au cours d'une lutte entre le Parlement et l'Exécutif, une manifestation purement parlementaire. Elle est surtout un moyen d'appeler le Corps électoral à opter pour un programme défini, à trancher une question précise, à choisir indirectement des gouvernants. Prévost-Paradol, en remettant au Chef de l'Etat le droit de renvoyer le Parlement s'il estime que le peuple n'approuve pas l'activité conjuguée du Gouvernement et de l'Assemblée, souligne mieux encore le caractère démocratique de cette institution[6]. C'est bien la même corde que se proposent de faire vibrer, et Carré de Malberg lorsqu'il envisage le jeu d'un régime représentatif « corrigé et démocratisé par la dissolution »[7], et M. Burdeau lorsqu'il déclare que les électeurs par ce moyen prendront parti[8]. Cette combinaison du parlementarisme et de la démocratie directe se traduit notamment par l'action directe du Corps électoral sur les destinées du Cabinet ; le peuple en tranchant la question qui lui est soumise adopte ou repousse la solution gouvernementale. Il n'y a sur ce point aucune ambi-

5. Cf. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, p. 199 et suiv. et le compte-rendu de M. Prélot, *Politique*, septembre 1936, p. 765.

6. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, p. 149.

7. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 13.

8. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, 1932, p. 433 ; Redslob, *Le régime parlementaire*, Giard, 1924, p. 4, 5 et 176.

guïté possible et le Cabinet, après les élections générales qu'il a provoquées, doit se plier à la sentence populaire ; s'il se retire c'est incontestablement sous la pression de l'opinion, traduite en chiffres et pour ainsi dire mesurée par l'opération électorale.

La pratique anglaise nous fournit des exemples d'une telle intervention décisive du peuple. Il est de tradition que la Chambre des Communes n'accomplisse pas la totalité de son mandat ; des élections générales anticipées ont lieu sur une base opportunément choisie par le Gouvernement. Celui-ci interprétant immédiatement la consultation électorale se retire comme le Cabinet conservateur en 1923, ou se maintient comme le Cabinet Baldwin en 1933 ; en fait le Corps électoral, par ses oscillations, est à l'origine de toutes les crises ministérielles.

Le caractère nécessaire et favorable de ces crises ministérielles ayant été dégagé, il convient de rechercher quelle est la pratique française en ce domaine. Ne seront considérées, comme valant manifestations de volonté du Corps électoral, que les *élections législatives* qui ont eu lieu tous les quatre ans puisque, depuis 1877, aucune dissolution n'est venue abréger la durée de la législature. On pourra prétendre que le Corps électoral n'est pas l'expression exacte de la Nation, et que les élections législatives ne sont qu'un procédé assez fruste de consultation populaire. Ces reproches théoriquement fondés ne seront pas retenus car une seule chose importe : le Corps électoral, défini par les lois en vigueur, et les élections législatives, sont en France le seul organe et le seul moyen par lesquels s'exprime juridiquement la volonté du souverain.

B. — Plan

I. — Depuis 1879, qui a été choisi comme origine des temps pour les raisons exposées précédemment, le Corps électoral a été appelé à 14 reprises différentes à élire les membres de la Chambre des Députés. Dix Ministères seulement se sont retirés après la consultation électorale [9].

9. Dates de rentrée de la Chambre des Députés après élections générales et

dates de démission du Ministère en fonctions au moment des élections générales : (Les élections de 1876 et de 1877 sont mentionnées pour mémoire).

Depuis la dissolution de 1877 la législature se termine le 14 octobre. La loi du 22 juillet 1893 fixe au 1er juin le début des législatures, à partir de 1898. Les pouvoirs de la Chambre élue en 1914 ont été prorogés jusqu'en décembre 1919 en raison de la guerre.

Date des élections	Date de rentrée des Chambres	Date de la démission du Cabinet en fonctions au moment des élections générales
1. 20 février et 5 mars 1876	10 mars 1876	8 mars 1876 (Cabinet DUFAURE)
2. 14 oct. et 28 oct. 1877	7 novembre 1877	19 novembre 1877 (Cabinet de BROGLIE)
3. 21 août et 5 sept. 1881	28 octobre 1881	10 novembre 1881 (Cabinet Jules FERRY)
4. 4 et 18 oct. 1885	10 novembre 1885	29 décembre 1885 (Cabinet Henri BRISSON)
5. 22 sept.-6 oct. 1889	12 novembre 1889	14 mars 1890 (Cabinet TIRARD)
6. 20 août-3 sept. 1893	14 novembre 1893	25 novembre 1893 (Cabinet DUPUY)
7. 8 et 22 mai 1898	1er juin 1898	15 juin 1898 (Cabinet MÉLINE — Démissionnaire à la suite d'une interpellation sur la politique générale le 14 juin 1898) (*renversé*)
8. 27 avril et 11 mai 1902	1er juin 1902	3 juin 1902 (Cabinet WALDECK-ROUSSEAU, démissionnaire-remplacé par COMBES)
9. 6 et 20 mai 1906	1er juin 1906	19 octobre 1906 (Cabinet SARRIEN)
10. 24 avril et 8 mai 1910	1er juin 1910	2 novembre 1910 (Cabinet BRIAND)
11. 26 avril et 10 mai 1914	1er juin 1914	2 juin 1914. (Cabinet DOUMERGUE, remplacé par RIBOT (2 jours)
12. 16 et 30 novembre 1919	8 décembre 1919	18 janvier 1920 (Cabinet CLEMENCEAU)
13. 11 et 25 mai 1924	1er juin 1924	1er juin 1924 (Cabinet POINCARÉ)
14. 22 et 29 avril 1928	1er juin 1928	6 novembre 1928 (Cabinet POINCARÉ)
15. 1er et 8 mai 1932	1er juin 1932	10 mai 1932 (Cabinet TARDIEU)
16. 27 avril et 3 mai 1936	1er juin 1932	3 juin 1936 (Cabinet SARRAUT)

De cette disparité il est permis de conclure que la pratique constitutionnelle française ne connaît point un automatisme de la démission ministérielle qui trouverait son fondement dans une application formaliste du principe démocratique. Le Cabinet peut être confirmé dans l'exercice des fonctions par l'assentiment du Corps électoral et l'axiome : « Assemblée nouvelle, Ministère nouveau » ne peut pas être formulé. Cependant une analyse plus attentive des précédents permet de dégager des différences essentielles entre les dix crises considérées. Alors que certaines d'entre elles sont rendues nécessaires par un changement radical, ou du moins sensible, survenu dans la composition de la Chambre, d'autres au contraire pourraient fort bien ne se point produire car le Cabinet retrouve après les élections législatives une majorité maintenue, sinon renforcée. La retraite qu'il se croit pourtant obligé d'opérer revêt dès lors un caractère original : elle semble inspirée le plus souvent par le scrupuleux désir de respecter la volonté du Corps électoral en ne préjugeant point de l'adhésion implicite de celui-ci. Bref en de telles occurences l'axiome que la comparaison sommaire de deux chiffres avait paru écarter, serait énoncé avec quelque vraisemblance.

En conséquence, le présent *Titre* sera divisé en deux *Chapitres*, l'un consacré aux crises que le jeu du parlementarisme, combiné avec le principe démocratique, rend inéluctables et nécessaires ; l'autre consacré aux crises provoquées par une application très stricte du principe démocratique et qui dénotent une tendance à la démission automatique après les élections générales.

Toutefois, rien n'étant simple en droit constitutionnel français, il sera nécessaire d'insérer dans le cadre de chacun de ces chapitres des crises d'origine démocratique procèdant en outre d'autres causes d'instabilité ministérielle.

II. — La retraite du Cabinet est un fait important, mais pour bien en apprécier la portée il convient de connaître de quelle manière elle se produit : la procédure a en tout domaine une signification profonde qui permet de fructueuses investigations sur le fond du droit. Il est intéressant de distinguer, dans cha-

cune des deux catégories de crises ministérielles dont le principe vient d'être posé, deux séries subsidiaires : d'une part, les crises survenues *après une prise de contact* du Cabinet avec la nouvelle Assemblée populaire ; d'autre part, celles qui se sont produites *spontanément,* sans qu'aucun vote n'intervienne, ni qu'aucune démarche ne soit tentée. Il est clair que la seconde de ces deux attitudes possibles décèle une action plus directe du Corps électoral sur l'existence du Cabinet car il n'y a pas transposition sur le plan parlementaire de la crise d'origine démocratique et l'ébranlement est immédiatement ressenti. En définitive, dans les deux chapitres annoncés les crises ministérielles seront classées selon un critère formel.

Dans un troisième *Chapitre,* seront brièvement rappelées les circonstances dans lesquelles quatre Ministères sont demeurés au pouvoir après les élections législatives. (Cabinet Tirard, en 1889-1890 ; Cabinet Sarrien en 1906 ; Cabinet Briand en 1910 ; Cabinet Poincaré en 1928).

Un *Appendice* montera l'influence de certaines *élections sénatoriales.*

CHAPITRE PREMIER

LES OSCILLATIONS ÉLECTORALES

Les Cabinets qui se sont retirés à la suite d'un changement sensible de l'équilibre des partis au sein de la Chambre des Députés sont les suivants :

1. Cabinet Dupuy, démissionnaire le 25 novembre 1893, à la suite des élections législatives des 20 août et 3 septembre ;

2. Cabinet Méline, démissionnaire le 15 juin 1898, à la suite des élections législatives des 8 et 22 mai 1898 ;

3. Cabinet Poincaré, démissionnaire le 1er juin 1924, à la suite des élections législatives des 11 et 25 mai 1924 ;

4. Cabinet Tardieu, démissionnaire le 10 mai 1932, à la suite des élections législatives des 1er et 8 mai 1932 ;

5. Cabinet Sarraut, démissionnaire le 3 juin 1936, à la suite des élections législatives des 27 avril et 3 mai 1936 ;

En outre si deux Cabinets se sont démis à l'occasion d'une modification de la majorité parlementaire leur disparition a été plus directement provoquée par le jeu d'autres règles constitutionnelles ; ce sont :

6. le Cabinet Brisson, démissionnaire le 29 décembre 1885 ;

7. le Cabinet François-Marsal, démissionnaire le 13 juin 1924.

Enfin, alors que les Cabinets Dupuy, Méline, Brisson et François-Marsal se sont présentés devant le Parlement après la réunion de la nouvelle Chambre, les Cabinets plus récents, Poincaré, Tardieu et Sarraut, se sont retirés sans user de ce suprême recours et sans essayer d'éluder par la tactique parlementaire la sentence prononcée par le Corps électoral.

Donnons maintenant quelques précisions sur ces précédents qui seront groupés, comme il a été annoncé, en deux *Sections* différentes.

Section I
L'intervention du Parlement

Paragraphe I
Les crises-types

I. — Le Cabinet Dupuy, formé le 4 avril 1893, a été soutenu jusqu'à la fin de la session ordinaire par une majorité dite de *concentration républicaine* englobant des radicaux et des républicains modérés. Mais cette coalition parlementaire, née de la lassitude qu'ont provoquée les scandales du Panama, ne correspond point à la tendance dominante au sein du Corps électoral. Au cours de la campagne qui précède les élections des 20 août et 3 septembre les deux branches de l'ancien parti républicain se combattent violemment ; de plus les radicaux extrêmistes de Goblet sont les alliés des socialistes dont l'importance grandit. Le résultat des élections, d'après une statistique de source officieuse conduirait à la constitution d'une majorité de *républicains de gouvernement* ou *opportunistes*, avec une double opposition, soit, pour un effectif total de 581 députés :

Majorité :	Républicains	274
	Radicaux de gouvernement	55
	Ralliés	15
		344
Opposition :	Républicains et radicaux douteux	70
	Ralliés douteux	13
	Radicaux	57
	Socialistes	31
	Réactionnaires	66
		237

La situation du Cabinet est jugée intenable par l'opinion et par le monde politique ; les grands journaux, *Le Temps* en tête, envisagent et souhaitent sa retraite ; tous les regards se tournent vers les ministres radicaux ; on se demande notamment comment le ministre des Finances, Peytral, présentera le projet de réforme fiscale auquel il a attaché son nom à une Assemblée dont la majorité a fait de la lutte contre ce texte sa plate-forme électorale. En somme on pousse le Cabinet hors des affaires et il semble tout d'abord être le premier convaincu du caractère obligatoire de cette solution. Néanmoins, après le désarroi initial, il se ressaisit et la Chambre ne se réunissant que le 14 novembre les dernières semaines sont employées en de nombreux conseils où sont examinées les questions à résoudre au cours de la prochaine législature ; ces réunions répétées [10] ont lieu dans une atmosphère pesante et il semble que cette méthode de travail ait été choisie avec le dessein de mettre en relief les nombreuses divergences existant entre les membres du Cabinet.

Le 21 novembre seulement la crise entre dans une phase décisive. Le Gouvernement ayant lu une déclaration à la nouvelle Chambre, les interpellateurs au cours de plusieurs séances développent tous le même thème : le Ministère doit se retirer. Sur ce point l'accord est complet, notamment entre deux orateurs très opposés de tendance, Deschanel et Goblet. Le premier déclare qu'après la victoire éclatante du parti républicain — il y a 488 républicains à la Chambre — la *concentration* n'est plus de saison et que les dernières élections l'ont tuée. Goblet est plus précis : le Gouvernement a assisté à la joute oratoire « comme témoin, plutôt que d'y être comme il convient, partie principale ».

Poursuivant son discours, il émet une idée intéressante : la crise qui est latente n'est pas imputable à l'Assemblée : « Je « dis tout de suite *qu'on ne peut nous accuser de pousser à l'ins-* « *tabilité ministérielle* ; *car ce Ministère n'est pas nôtre* ; il date

10. Conseil des Ministres du 31 octobre, 4 novembre, 6 novembre. — Conseil de Cabinet du 10 novembre. — Conseil des Ministres du 11 novembre, 14 novembre. — Conseil de Cabinet du 16 novembre. — Conseil des Ministres des 18 et 21 novembre.

« de la Chambre précédente ; *c'est d'elle qu'il tient ses pouvoirs* « *et il ne peut continuer de gouverner qu'à la condition qu'ils* « *lui soient confirmés par la Chambre actuelle.* Le Cabinet le « comprend si bien qu'il a débuté par nous demander un ordre « du jour de confiance. *C'est un véritable pacte que nous sommes* « *conviés à conclure avec lui,* et *c'est, en effet, ce qui doit avoir* « *lieu au début de toute législature* »[11].

L'importance d'une telle déclaration ne saurait échapper. Elle est conforme au principe de la responsabilité politique qui exige que l'accord soit complet entre le Parlement et le Gouvernement. Elle tend en outre à conférer à la Chambre des Députés la faculté de choisir indirectement les ministres en se prononçant par un vote de confiance sur le « pacte » qui lui est proposé par les titulaires momentanés du Pouvoir ministériel. Mais le point qu'il importe de souligner est le changement qui est intervenu dans la situation du Cabinet en fonctions avant les élections générales ; celles-ci ont, en quelque sorte, eu pour effet de transformer son pouvoir plein d'organe exécutif en une compétence provisoire pour l'administration des affaires courantes. Dès lors on pourrait conclure que si le Ministère se retire, c'est le Corps électoral qui a brisé sa carrière par le changement d'orientation politique que le choix des représentants rend inéluctable ; si, au contraire, le Ministère reste, c'est à vrai dire, un Ministère régénéré par le contact avec le Corps électoral qui lui a implicitement signifié son approbation ; la marque formelle de cette novation des pouvoirs du Ministère est la déclaration ministérielle qui est faite au Parlement dès le commencement de la session et qui donne lieu à un débat suivi d'un vote.

Revenons cependant aux péripéties de la crise, le Président du Conseil répond sans ardeur aux interpellateurs, mais brus-

11. *J. off.*, du 26 novembre, *Chambre*, p. 115, col. 3 et p. 116, col. 1. Le débat avait été provoqué par une interpellation Millerand. Jaurès met en lumière les difficultés intestines du Cabinet. Dupuy élude la question et répond par une attaque contre les théories socialistes. Le 23 novembre Lockroy dénonce fort spirituellement l'équivoque. Deschanel prononce un grand discours sur la *concentration*. Le 25 Goblet reprend le débat.

quement une rumeur court et des interruptions fusent : un ministre a annoncé sa démission, Peytral se retire..... ; Pelletan déclare qu'on ne peut interpeller les ministres d'un Ministère inexistant, tandis que Millerand abandonne lui aussi son interpellation et que Brisson, le président doctrinaire que Casimir-Périer vient de battre, tire la conclusion juridique de cet incident[12] : « La Chambre a le devoir d'observer la Constitution. « Or la première règle du régime que la Constitution a établi, « c'est-à-dire la République parlementaire, c'est l'existence sur « ces bancs d'un Cabinet solidaire, d'un Cabinet existant. Or « après les affirmations de MM. Pelletan et Ouvré et la mienne « il est certain que, si la déclaration nous a été apportée par un « Cabinet solidaire, à l'heure qu'il est ce Cabinet ne l'est plus. « Depuis que la déclaration a été lue à cette tribune il s'est donc « passé des événements que l'on veut dissimuler, des événements « politiques de la plus haute importance. Les conditions ac- « tuelles sont profondément inconstitutionnelles et la Chambre « ne peut émettre de vote de confiance ou de défiance ». Force est donc à Périer de déclarer la discussion close : « Les auteurs « de l'interpellation l'ayant retirée je n'ai pas à consulter la « Chambre sur les différents ordres du jour qui avaient été « déposés ». — Dupuy n'a opposé à ces affirmations que des réponses sans conviction, et finalement les ministres se retirent sans avoir pu obtenir le vote qu'ils étaient venus solliciter.

Pourquoi donc cette parodie, pourquoi cette soumission factice aux volontés de la Chambre, alors que depuis longtemps la situation est nette et la retraite du Cabinet inéluctable ? Si l'on en croit les contemporains[13], l'initiative d'une telle attitude serait venue du Président de la République ; Carnot était désireux d'attendre les indications résultant d'un vote de la Chambre nouvelle, avant de changer la composition du Ministère et c'est pour faciliter sa tâche que Dupuy aurait consenti à cette épreuve supplémentaire. Une telle hypothèse, dont l'exactitude ne peut être contrôlée, sera dans la suite

12. *J. off.*, du 26 novembre 1893, p. 127, col. 3.
13. Cf. *Le Temps*, des 27 et 29 novembre 1893.

formulée à plusieurs reprises. Elle permettrait de justifier l'attitude du Cabinet en novembre 1898 : en faisant mine de conserver une activité gouvernementale autre que celle exigée par l'expédition des affaires courantes, le Président du Conseil ne méconnaît pas le vote populaire, il n'a qu'un rôle de complaisance, il ne cherche qu'à provoquer un scrutin dont l'analyse éclairera le Président de la République et lui permettra de traduire sur le plan parlementaire, par le choix d'un chef de Gouvernement, la volonté encore confuse du Corps électoral.

II. — A vrai dire, les élections des 8 et 22 mai 1898 n'amènent point un changement radical dans la composition de l'Assemblée populaire. Elles donnent, en effet, les résultats suivants :

Opposition :	Socialistes	57
	Radicaux-socialistes ..	74
	Radicaux	104
		235
Majorité gouvernementale :	Progressistes	254
	Ralliés	32
		286
Droite et divers :		54

Le dernier scrutin important de la législature, qui a sanctionné, le 12 mars 1898, l'interpellation Dron sur la politique générale était marqué par des chiffres sensiblement égaux : 295 voix par le Gouvernement, 216 contre, 26 abstentions, 37 absents par congé.

Mais le Cabinet Méline qui, avec Barthou à l'Intérieur, a mené une action vigoureuse au cours de la campagne électorale sort diminué de la lutte par le fait même que sa majorité ne s'est pas accrue. En outre la Droite qui l'a soutenu jadis de ses votes vient de se retourner contre lui : dans maintes circonscriptions elle a aidé à l'élection d'un radical et deux ministres André Lebon et Delpeuch et l'ancien garde des sceaux Darlan sont tombés sous ses attaques. Enfin les radicaux et les socialistes ont gagné respectivement 480.000 et 200.000 voix. L'élection du Président provisoire de la Chambre confirme vite cette

modification notable de l'équilibre parlementaire. Brisson obtient 276 voix contre 277 à Deschanel qui est élu à grand'peine ; en 1893 le même candidat de l'opposition n'avait eu que 195 voix contre Périer. Léon Bourgeois touche donc la corde sensible lorsque le 14 juillet il déclare : « Nous n'étions que 213, nous sommes rentrés 280 » ; ou encore : « Je dis que nous sommes la « moitié de la Chambre et la majorité des partis républicains. « On ne peut donc pas gouverner contre nous, on ne peut pas « gouverner sans nous. J'ajoute qu'un Gouvernement répu- « blicain ne peut pas gouverner contre la majorité du parti « républicain »[14].

Mais le Président du Conseil ne s'avoue pas battu sur le champ, et la procédure parlementaire employée par Dupuy en 1893 est renouvelée par lui, malgré l'avis contraire de Barthou qui opine pour la démission immédiate. Au témoignage de M. Lachapelle[15] le Président Faure aurait joué en cette circonstance un rôle important, quoique passif. Méline se serait volontiers retiré pour reconstituer un nouveau Ministère conforme au sens des élections générales si le Président de la République lui avait assuré qu'il aurait recours à ses services. Mais celui-ci n'aurait pas craint de déclarer à un ministre qu'il verrait ce qu'il aurait à faire si Méline donnait sa démission, mais qu'il n'avait pas à annoncer de suite ce qu'il ferait ; si au contraire Méline prenait la responsabilité de modifier son Cabinet et lui présentait une nouvelle liste, il ne refuserait pas de signer les décrets. Quoi qu'il en soit de ces assertions, d'un entretien entre les deux Présidents, à la fin de mai, sort la décision d'affronter la nouvelle Chambre. Faure a conseillé d'attendre le résultat des interpellations. « Il ne pensait pas à « l'intérêt de Méline comme il le disait, mais simplement à « se ménager des indications pour résoudre la future crise ».

La Chambre s'étant réunie le 1er juin 1898 et ayant élu le 9 son Président définitif, aborde le 13 juin la discussion des

14. *J. off.*, du 15 juin 1898, *Chambre*, p. 1972, col. 2 ; M. G. Lachapelle dans son livre, *Le Ministère Méline*, p. 179, parle à cette occasion de la « défaite morale du Cabinet ».

15. *Ibid.*, p. 180 et suiv.

interpellations Millerand, Dujardin-Beaumetz, Trouillot et Vallé sur la politique générale du Gouvernement[16]. Dans son discours, Millerand ne manque pas de souligner le caractère équivoque de la situation[17]. Plus cruellement, Bourgeois renouvelle l'attaque le lendemain 14, et met l'accent sur le sens curieux de cette phase parlementaire[18].

16. Méline ne donne pas lecture d'une déclaration ministérielle nouvelle comme l'avait fait Dupuy en 1893, rompant ainsi avec une coutume observée jusqu'alors.

17. *J. off.*, du 14 juin, *Chambre*, p. 1760, col. 2.

« Au Cabinet déjà amputé de deux de ses membres et qui s'apprête, dit-on, à « subir d'autres opérations plus ou moins volontaires, je n'ai, quant à moi, rien « à demander.

« ... J'ajoute que je suis particulièrement heureux de n'avoir point à lui poser « de questions car je serais un peu embarrassé ne sachant pas lequel des deux « il me faudrait interpeller, celui qui est sur la scène ou celui qui est dans la « coulisse. Mais, ce n'est pas au Cabinet, c'est, par-dessus sa tête, à vous-mêmes, « à la Chambre que je voudrais m'adresser... ».

18. *J. off.*, du 14 juin, *Chambre*, p. 1768, col. 3. — Bourgeois exprime son inquiétude devant les agissements du Cabinet. Il donne lecture de deux notes parues dans *Le Temps*. La première note est ainsi conçue : « Aux renseignements « que nous avons donnés hier sur les intentions de M. le Président du Conseil « nous pouvons ajouter que, dans ses déclarations à la Chambre, à l'occasion de « l'interpellation de M. Millerand, M. Méline fera connaître qu'*au cas où sa poli-* « *tique serait approuvée il constituerait son Cabinet sur les bases les plus larges,* « d'après les indications qui lui seraient fournies tant par les votes des 8 et « 22 mai que *par la discussion elle-même et le ou les scrutins destinés à la clôre* ».

Après que cette note eût soulevé des préoccupations, la question s'étant posée dans beaucoup de journaux de savoir si *c'était là une situation véritablement constitutionnelle*, une seconde fut insérée :

« Explications »

« S'il est vrai que les ministres ont mis leurs portefeuilles à la disposition de « M. Méline, il est également vrai par cela même que M. Méline *reste libre d'user* « *ou de ne pas user de la faculté qu'ils lui ont donnée.* Toute démission qui n'a pas « été remise au Président de la République n'existe pas. C'est donc non seulement « en son nom, mais au nom du Cabinet solidairement responsable et dont il est « le chef, que M. Méline prendra la parole ». Bourgeois d'ajouter :

« Si bien qu'aujourd'hui nous n'avons plus devant nous, en vérité, ni l'ancien « Cabinet à interpeller, car tous les membres ont remis leur démission à M. Méline « ni le Cabinet nouveau, car nous ne le connaissons pas encore, et M. Méline me « permettra de lui dire qu'il ne dépend pas de lui de le désigner » il rappelle « le précédent Dupuy de 1893 et après s'être excusé d'insister sur ces questions de « *procédure constitutionnelle* » : « Elles sont assez graves pour nous préoccuper, « et j'aurais peut-être le devoir, ainsi que la Chambre, de m'y arrêter..... car il y « a derrière ce fait une situation sur laquelle je ne saurais trop sérieusement « attirer votre attention : c'est qu'il se fait en ce moment devant nous une sorte « de confusion de pouvoir entre la Chambre et *une autre autorité* dont nous

Méline, comme jadis Dupuy, répond sans ardeur à ses contradicteurs. Toutefois il souligne avec précision le sens de son attitude et laisse percer son désir d'éclairer le Président de la République en permettant aux éléments de la nouvelle Chambre de se cristalliser à l'occasion de votes sur des textes précis [19-20]. En dépit des votes de la veille, dont certains lui ont été favorables, le Ministère Méline se retire le 15 juin 1898, suivant, après bien des détours, son premier mouvement [21].

L'adoption de cette voie indirecte est un tempérament indéniable à l'influence du Corps électoral sur la vie du Cabinet ; le temps n'est pas venu où la communication sera immédiate entre eux. Toutefois, et c'est un aspect de la question qui n'est pas à négliger, l'intervention supposée du Président de la République pour qu'une telle procédure soit adoptée est de nature à contre-balancer l'effet de celle-ci.

« n'avons pas à parler ici, qui seule a le droit de désigner et de choisir, et à la-
« quelle, par je ne sais quelle habileté de procédure parlementaire, on essaye de
« substituer une autre désignation qui serait faite par vous... S'il est possible
« à un Président du Conseil d'abandonner en entrant à la séance de la Chambre,
« le Cabinet qui l'entoure, et, en descendant de la tribune, de s'entourer d'un
« autre Cabinet, *sans qu'une désignation nouvelle, émanée d'un autre que de lui,*
« ait chargé ce chef d'un Cabinet de former un Ministère nouveau, il y a certai-
« nement quelque chose de violé dans la Constitution..... *c'est comme un pas du*
« *Président du Conseil vers le Gouvernement personnel* ».

19. « Ce n'est pas sans quelque surprise que j'ai entendu l'honorable M. Mil-
« lerand, au début de sa discussion, reprocher en quelque sorte au Gouvernement
« sa présence sur ces bancs et lui opposer ainsi des difficultés d'ordre parlemen-
« taire et presque constitutionnel. M. Millerand oublie sans doute que c'est lui
« et ses amis qui, au lendemain des élections, nous ont mis en demeure de nous
« présenter ici. S'emparant de ce qu'il appelait la défaite du Ministère et de sa
« politique, il nous a mis au défi de venir nous expliquer et nous justifier devant
« la Chambre. Craignant sans doute notre évasion, l'honorable M. Millerand
« m'a annoncé, dès le premier jour de la session qu'il déposait une demande
« d'interpellation. Je viens à son rendez-vous » (*J. off.*, du 14 juin 1898, p. 1752, col. 3).

20. Et voici le véritable motif de sa présence devant le Parlement : « La vérité, c'est que l'interpellation qui se déroule à cette tribune est absolument nécessaire *pour éclairer le pays et pour assurer la marche du Gouvernement.* Après une consultation comme celle qui vient d'avoir lieu, qui a mis aux prises toutes les idées, tous les systèmes politiques, il est indispensable que les élus du pays *fassent connaître leur volonté* et *indiquent nettement quelle orientation ils entendent donner à la politique de la France* ».

21. Sur la procédure suivie et sur la « bataille des ordres du jour », *infra*, p. 139.

Sous le bénéfice de ces réserves, et en rapprochant les deux cas Dupuy et Méline, il est permis d'affirmer que le Corps électoral peut avoir une influence décisive sur la durée du Cabinet, et par suite, que l'instabilité ministérielle lui est pour partie imputable. Le mot instabilité est d'ailleurs inexact en l'occurrence puisqu'il s'agit de crises nécessaires et salutaires. De même que les rapports du Gouvernement et du Parlement sont fondés sur une confiance réciproque, de même les rapports du Gouvernement et du Corps électoral sont établis sur une entente intime, et, en cette matière, le pessimisme est l'état d'esprit qui s'impose aux gouvernants pour interpréter le scrutin. Pas de demi-mesure : ou demeurer après une confirmation éclatante de l'attitude du Cabinet, ou partir si les résultats, même non défavorables, ne sont pas en proportion avec les efforts accomplis. Le moindre doute signifie disgrâce et la susceptibilité est en l'occurrence une vertu d'homme d'Etat. Si par la suite une telle accentuation des exigences parlementaires pourra être critiquée lorsqu'il s'agira des représentants et du Gouvernement, il ne saurait en être de même quand celui-ci soumet son action au contrôle indirect mais certain du suffrage universel.

Paragraphe II

Les cas particuliers

I. — Le Cabinet Brisson, démissionnaire le 29 décembre 1885 n'est pas exactement dans la ligne des crises Dupuy et Méline et il ne saurait leur servir de précédent. Les élections législatives ont eu lieu les 4 et 18 octobre, au scrutin de liste établi par la loi du 16 juin 1885. Elles ont été marquées par un succès très net de la Droite qui l'emporte au premier tour et qui n'est finalement vaincue au second que par l'application stricte de la « discipline républicaine » : le 4 octobre, 176 *réactionnaires* et 127 *républicains* sont élus ; le 18, le cartel électoral des radicaux de Goblet et des opportunistes de Ferry l'emporte et la Droite

n'obtient que 25 sièges ; finalement la composition de l'Assemblée est la suivante :

383 républicains contre 457 en 1881

201 membres de la Droite { 65 conservateurs (contre 88) / 73 monarchistes / 63 bonapartistes

A vrai dire, la majorité républicaine n'est pas détruite, mais simplement entamée[22] ; la situation sur le plan électoral est plus grave : le parti conservateur a obtenu 3.541.384 suffrages contre 1.789.767 en 1881 et le parti républicain est passé de 5.128.442 à 4.327.162.

Le Cabinet est aussitôt rendu responsable de ce demi-échec et un vif mécontentement se déclare dans les milieux parlementaires contre Brisson : on lui reproche d'avoir observé une neutralité trop stricte, s'abstenant même de participer à la campagne électorale ; on oppose à cette réserve l'action de Ferry, le vaincu du 30 mars, qui n'a pas craint de faire figure de chef de parti en prononçant le 31 août, à Bordeaux, un discours-programme[23]. De plus, les ministres du Commerce et de l'Agriculture, Pierre Legrand et Hervé-Mangon, ainsi que Rousseau sous-secrétaire d'Etat à la Marine et aux Colonies, ont été battus ; le Cabinet est donc à la fois discrédité et amputé.

Pourtant Brisson demeure en fonctions et le 16 novembre il se présente devant le Parlement, lit une déclaration ministérielle et refuse de céder aux objurgations de Jamais et de Jaurès qui lui demandent de donner sa démission. C'est le 29 décembre 1885 seulement que le Président du Conseil prendra cette détermination : il a gouverné durant deux mois à peine avec une majorité tiède et fragile qui, le 24 décembre, est de 274 voix contre 270. Il profite de la réélection de Grévy à la Présidence de la République pour obéir avec retard à la sentence tacitement prononcée contre lui. Il est permis de supposer que

22. Pour la première fois les socialistes ont une représentation parlementaire autonome : 17 députés forment, derrière Antide Boyer, le *groupe ouvrier*.

23. Cf. *Le Temps* du 13 octobre 1885 ; J.J. Weiss dans la *Revue politique et littéraire* du 22 octobre 1885 ; Zevort, *Histoire de la Troisième République*, t. 3, p. 357.

s'il ne s'est pas retiré plus tôt, c'est en considération de l'arrivée de ce terme préfix et pour « bloquer » les deux crises ministérielles : celle qui était rendue nécessaire par la désaffection du Corps électoral et de la majorité parlementaire et celle qui allait être provoquée automatiquement par l'élection d'un nouveau Président de la République [24].

Ce précédent Brisson présente donc un caractère complexe ; en définitive il doit être classé parmi les crises résultant du changement de la majorité électorale, mais comme il y a eu simple diminution et non renversement complet, l'attitude de Brisson qui se présente devant le Parlement est admissible.

II. — Le Ministère François-Marsal de juin 1924 est un cas dérivé de la règle générale qui est à l'origine des trois crises précédentes. Il présente cependant des caractères originaux ; sa formation et sa retraite mettent en jeu des principes constitutionnels autres que le principe démocratique ; pour ce motif de très brèves explications lui seront consacrées ici.

En mai 1924, le Corps électoral désavoue la politique de « *Bloc national* » de Poincaré et de sa majorité et le « *Cartel des gauches* » l'emporte nettement. Pourtant, après des péripéties qui seront rapportées ailleurs [25], le 9 juin est constitué un Ministère dont tous les membres, à l'exception de M. Landry, appartiennent à la nouvelle minorité — huit d'entre eux étaient hier encore ministres de Poincaré —. Il y a donc, à ce moment précis, différence d'origine entre le Cabinet et la majorité récemment élue et il est inévitable que la solution soit la retraite du Cabinet.

Les Ministères Poincaré et François-Marsal ont, à l'égard de l'Assemblée une attitude bien différente, le premier obéit aussitôt à l'impulsion du suffrage universel, le second par son existence même est une négation de l'influence de celui-ci sur les rapports du Gouvernement et de l'Assemblée ; si des circonstances exceptionnelles ne justifiaient une telle attitude

24. *Infra*, p. 266.
25. *Infra*, p. 233.

il y aurait incontestablement violation de l'esprit de la Constitution dont la base est la notion de souveraineté nationale. La motion votée par la Chambre le 10 juin exprime cette idée et elle sanctionne ce manquement par le refus d'entrer en relations avec le Ministère. Sur ce point encore, le cas est intéressant puisqu'en quelque sorte il n'y a en cette séance qu'une tentative unilatérale de prise de contact [26].

Le 13 juin le Cabinet, une fois sa tâche très particulière et très limitée accomplie, se retire.

Section II
La retraite immédiate du Cabinet

Les trois Ministères Poincaré en 1924, Tardieu en 1932, Sarraut en 1936 présentent une similitude frappante et comme ils sont trois exemples récents du jeu du principe démocratique, il est permis de les tenir pour des manifestations d'une nouvelle coutume constitutionnelle. Le processus est simple : le Cabinet préside à des élections législatives qui donnent la majorité à l'opposition, le Président du Conseil reste en fonctions jusqu'à la veille de la réunion de la nouvelle Chambre des Députés mais il se considère comme simplement chargé d'assurer l'expédition des affaires courantes ; dès que le Président de la République peut faire utilement appel à l'un des chefs de la majorité nouvelle les ministres donnent leur démission sans affronter le Parlement. Le rôle primordial et immédiat du Corps électoral sur la durée du Cabinet est patent, alors que dans les exemples étudiés précédemment il était masqué par l'intervention de l'Assemblée elle-même. La procédure nouvelle est un pas très net vers une forme plus strictement démocratique du régime parlementaire. Il y a désormais une communication directe entre les électeurs et le Ministère.

Cette attitude des gouvernants s'explique d'ailleurs par la

26. *Infra*, p. 118.

netteté plus grande des fluctuations de la masse électorale : alors qu'en 1885, 1893, 1898 la majorité subissait un changement d'esprit plutôt qu'un changement de sens, en 1924 et 1932, elle est au contraire profondément modifiée. En 1936, il s'agit en apparence d'une répartition nouvelle de l'équilibre des forces au sein de la majorité préexistante, donc d'un simple changement de l'esprit de celle-ci ; pourtant l'évolution parlementaire des deux années précédentes a été telle que les élections amènent une rupture de la coalition gouvernementale et provoquent en réalité un véritable renversement de la situation politique.

I. — La loi du 12 juillet 1919, instituant le scrutin de liste avec attribution des sièges au quotient, à la majorité absolue et à la plus forte moyenne de la liste, est encore en vigueur pour les élections législatives du 11 mai 1924. Les socialistes S.F.I.O., les républicains-socialistes et les radicaux-socialistes forment un *Cartel* électoral qui l'emporte sur la coalition moins disciplinée des forces dites du *Bloc National*. Les résultats comparés des élections de 1919 et de 1924 s'établissent comme suit :

	1919	1924
Communistes		26
Soc. S.F.I.O.	68	104
Rép. soc. et Soc. français	33	44
Rad. et rad. soc.	83	139
Gauche radicale	60	42
Gauche rép. dém.	133	43
Rép. de gauche		38
Entente républicaine, démocrates, libéraux.	202	117
Non inscrits et conservateurs	31	28
	610	581[27]

L'oscillation du Corps électoral est indéniable. A ce sujet, une objection ne manquera pas d'être soulevée par les partisans

27. Le nombre des députés avait été ramené de 610 à 584 par la loi du mars 1924 et lors de la composition des groupes (*J. off.*, du 19 juin 1924) trois sièges étaient vacants.

de la R.P. Pourquoi, dira-t-on, parler ici de la volonté du suffrage universel alors que toutes les opinions ne sont pas représentées ou ne le sont que grossièrement, par la faute d'un scrutin qui accumule les erreurs et les injustices ?

Cette remarque a été déjà énoncée et éludée [28] ; notons cependant que si la R.P. avait joué en 1924 un changement de majorité se serait produit également. M. Lachapelle a établi à ce sujet la statistique suivante [29] :

PARTIS	Sièges obtenus	Sièges par la R.P.	Différences
Conservateurs et Union républicaine	229	224	— 5
Républicains de gauche et radicaux	47	65	+ 18
Cartel des gauches et soc. S.F.I.O.	266	217	— 49
Communistes	26	56	+ 30
Divers	0	6	+ 6
	568	568	54

Le gain principal aurait été pour le parti le plus violemment antigouvernemental, le parti communiste, et non point pour l'ancienne majorité de Bloc National. Cette constatation suffirait donc à écarter l'objection imaginée.

Poincaré n'hésite d'ailleurs pas un seul instant. Dès le 13 mai, en Conseil des Ministres, il fait part à M. Millerand de son intention de se démettre le 1er juin, jour de la réunion de la nouvelle Chambre. A partir du 21 mai, il met son successeur éventuel, M. Herriot, au courant de la situation financière, désireux de faciliter ainsi la prise du pouvoir au *leader* des partis vainqueurs ; il suit l'exemple de M. Baldwin qui, quelques mois plus tôt, à la fin de 1923, a montré le même souci de l'intérêt national en initiant Mac Donald aux détails des affaires de l'Empire.

Le 1er juin enfin, le Cabinet se retire officiellement sans s'être présenté devant la nouvelle Chambre réunie depuis le 2.

28. *Supra*, p. 67.
29. Extrait des *Résultats officiels des élections législatives du* 11 *mai* 1914. Introduction : les élections législatives et le R.P., p. 27 (erratum).

II. — La crise de 1932 est la fidèle répétition de celle de 1924. Les élections des 1er et 8 mai ont amené au Parlement une majorité incontestablement hostile au Ministère en fonctions [30]. Le Président Tardieu, qui, par un discours du 6 avril a fait appel au Corps électoral, n'a pas reçu de celui-ci l'approbation qu'il en réclamait. Il tire immédiatement la conclusion qui s'impose et donne sa démission, comme Poincaré l'avait fait huit ans auparavant sans prendre contact avec la Chambre. Toutefois un pénible événement provoque l'adoption d'une procédure nouvelle.

Le 6 mai, le Président Doumer est assassiné et le Congrès,

30. Résultats des élections de 1932 :

1) Nombre de sièges attribués à chaque parti :

	Avant les élections	Après	Différences
Conservateurs	8	5	— 3
U.R.D.	90	76	— 14
Républicains indépendants	26	28	+ 2
Démocrates	19	16	— 3
Républicains de gauche	101	72	— 29
Radicaux indépendants	90	62	— 28
Radicaux-socialistes	109	157	+ 48
Républicains-socialistes	32	37	+ 5
Socialistes S.F.I.O.	112	129	+ 17
Socialistes-communistes	5	11	+ 6
Communistes	10	12	+ 2

2) Nombre de voix recueillies *au premier tour* par chaque parti.

	en 1932	en 1928
Conservateurs	82.859	2.160.244
U.R.D.	1.233.360	
Indépendants	499.236	
Démocrates populaires	309.336	
Républicains de gauche	1.299.936	2.144.747
Radicaux indépendants	955.990	
Radicaux-socialistes	1.836.991	1.655.427
Républicains-socialistes	515.176	468.654
Socialistes S.F.I.O.	1.964.384	1.698.084
Socialistes-Commnnistes	78.472	24.122
Communistes	796.630	1.063.943
	9.575.370	9.215.221
Divers	4.112	136.258
Suffrages exprimés	9.579.482	9.351.479

réuni le 10 mai, élit M. Lebrun à la Présidence de la République. Le soir même, se conformant à une tradition constante — qui fera ultérieurement l'objet d'explications détaillées — le Président du Conseil remet au nouveau Chef de l'Etat la démission du Cabinet. Le texte de sa lettre officielle montre cependant la portée véritable de cette décision :

« J'ai l'honneur, en vous remettant la démission du Gouver-
« nement, de vous prier de bien vouloir déroger à la tradition,
« qui veut qu'une telle démission, donnée au début d'une pré-
« sidence, soit suivie de décrets investissant à nouveau les
« ministres démissionnaires.

« *Le changement de majorité qu'annoncent les élections de*
« *dimanche nous prive en effet de la liberté d'action qui est indis-*
« *pensable à un Cabinet pour faire face aux lourdes responsa-*
« *bilités de l'heure.*

« D'importantes négociations internationales sont en cours,
« qui peuvent exiger chaque jour des décisions de nature à
« engager l'avenir. D'autre part une situation politique nou-
« velle peut avoir des conséquences indépendantes de la volonté
« du Gouvernement.

« Vous ne serez point surpris que nous ayons le désir de ne
« point être exposés à prendre, à l'égard des premières, des
« décisions contraires aux vues de nos successeurs et, à l'égard
« des second des responsabilités injustifiées.

« La seule façon de parer à ce double risque est la démission
« définitive que nous vous demandons d'accepter ».

Par suite, une différence importante existe entre la crise de 1924 et celle de 1932. Du 13 mai au 1er juin 1924 le Ministère Poincaré juridiquement reste le Ministère responsable ; en fait il se contente de la gestion indispensable des affaires publiques, mais en droit il peut faire face à toutes les situations. Au contraire à partir du 10 mai 1932 le Ministère Tardieu a une mission strictement limitée, celle qui est ordinairement incluse dans l'expression « expédition des affaires courantes » qu réapparaît à chaque crise ministérielle. Distinction purement formelle sans doute, mais qu'il convenait de ne pas passe sous silence.

III. — La nature de l'oscillation électorale, en 1924 et 1932 d'une part, en 1936 d'autre part, a été brièvement signalée. Si l'on compare, en effet, le résultats des élections législatives en 1932 et en 1936 on constate qu'ils diffèrent fort peu : les alliances sont identiques, les résultats globaux sont de même sens. Pourtant, du point de vue ministériel, un changement profond de majorité se produit dans le second cas ; les événements de 1934 ont amené une rupture de la coalition de 1932, l'*Union nationale* puis la *Concentration* ont été substituées sur le plan parlementaire aux cartelsoriginaires. Or la formation du *Front populaire*, le serment du 14 juillet 1935, puis la campagne électorale ont rénové sur le plan démocratique l'ancien état de choses, de telle sorte que le Cabinet Sarraut est, après les élections des 3 et 10 mai 1936, en face d'une Assemblée dont la majorité n'a pas beaucoup varié numériquement mais dont la composition a changé de sens. Formé pour réaliser la *Concentration* il ne peut songer à rester au pouvoir lorsque le Corps électoral a nettement opté pour la constitution d'un Cabinet s'appuyant sur une majorité de gauche.

En outre la structure de cette majorité est elle-même fort différente de celle que les élections de 1932 avaient dégagée ; l'équilibre des éléments du cartel électoral est modifié ; le parti radical-socialiste qui avait jusqu'alors une prépondérance certaine est désormais relégué au second plan, le parti communiste qui remporte de nombreux sièges est le grand vainqueur de la lutte électorale. Pour tous ces motifs le Cabinet Sarraut est amené à se retirer. Une raison supplémentaire justifie cette attitude. Le dernier Ministère de la législature, comme ceux qui l'ont immédiatement précédé, doit sa formation à des événements qui ont amené une rupture dans les traditions parlementaires, et cette hérédité, même reniée, pèse sur lui. Ses amis comme ses adversaires semblent être d'accord pour admettre son existence jusqu'au moment où le Corps électoral sera appelé à choisir les gouvernants ; il peut donc être qualifié de « *Cabinet d'attente électorale* », constitué afin d'éviter une dissolution. Cette remarque renforce encore le caractère de nécessité que présente la crise de juin 1936. Une fois de plus

la date de la consultation électorale est devenue le terme préfix de la carrière ministérielle.

Quant à la procédure suivie en juin 1936, rien ne la distingue des deux précédentes. Une question se pose pourtant, suscitée par la gravité de la situation extérieure et par le conflit social entre industriels et syndicats ouvriers : la transmission des pouvoirs ne peut-elle avoir lieu de suite, sans attendre que la nouvelle Chambre soit réunie ? Une dérogation à la coutume semblerait justifiée, sinon nécessaire. Le Cabinet demeure cependant en fonctions jusqu'au 3 juin, non sans prendre langue à diverses reprises avec le futur chef du Gouvernement. Le seul détail qui mérite d'être relevé est la transmission des services faite d'urgence, le 3 juin à 22 heures, au Président du Conseil et aux ministres de l'Intérieur et du Travail [31].

31. Tableau comparatif des résultats des élections de 1932 et 1936 : nombre de voix obtenues par les divers partis au premier tour de scrutin, et nombre total de sièges (les dix sièges coloniaux exceptés) ; (en 1932, 615 sièges à pourvoir, en 1936 : 618).

PARTIS	Nombre de voix au premier tour			Nombre de sièges total		
	1932	1936	Diff.	1932	1936	Gains Pertes
Com.	796.630	1.502.404	+ 705.774	12	72	+ 60
Soc. S.F.I.O.	1.964.384	1.955.306	— 9.078	129	149	+ 20
Jeune république Gauch. ind. C. Pelletan Parti frontiste Unité prolétarienne Soc. U.S.R. Rép. soc.	596.648	748.600	+ 151.932	48	56	+ 8
Soc. de France Rad. soc.	1.836.991	1.422.611	— 414.380	157	109	— 48
G. dém. et rad. ind. Dém. pop. R. de g. (Alliance rép.) Rép. U.R.D.	3.064.498	2.536.294	— 528.204	259	222	— 37
Conservateurs Rép. d'action sociale Agraires, U.P.R. (Als.).	1.316.219	1.666.004	+ 349.785			
Suffrages exprimés	9.579.482	9.847.266	+ 267.784	605	608	
Inscrits	11.740.893	4.971.923	+ 231.030			

CHAPITRE II

MAINTIEN OU ACCROISSEMENT DE LA MAJORITÉ

La retraite du Cabinet s'explique moins aisément lorsque le Corps électoral vient de lui renouveler sa confiance en renforçant la majorité qui le soutenait avant les élections générales. En une telle occurrence, le Président du Conseil dont la politique a obtenu l'approbation populaire devrait, semble-t-il, demeurer en fonctions, en raison de l'aspect de plébiscite personnel qu'a revêtu la consultation électorale. Pourtant à trois reprises le Ministère s'est retiré, soit après avoir pris contact avec la nouvelle Assemblée, soit même sans attendre ni rechercher la moindre manifestation parlementaire. A certaines époques une conception très rigoureuse du principe démocratique a prévalu, selon laquelle, après des élections générales, il conviendrait de partir sur une base nouvelle, dépouillée des inévitables compromissions de la précédente législature. En outre deux Cabinets ont donné leur démission sans que la majorité parlementaire ou gouvernementale ait été modifiée ; mais leur cas est tellement particulier qu'ils méritent l'un et l'autre d'être étudiés à part. Dans les présents développements est adoptée la division, suivie dans la série précédente.

Dans une *Section I*, sera étudié le Ministère Ferry de 1881, démissionnaire après avoir pris contact avec la nouvelle Chambre.

Dans une *Section II*, les Ministères Waldeck-Rousseau et Doumergue, de 1902 et 1914, qui se retirent sans attendre un débat.

Dans une *Section III*, les deux cas particuliers fournis par les Cabinets Ribot de 1914 et Clemenceau de 1920.

Section I
L'intervention du Parlement

Le premier cas de démission du Ministère consécutive aux élections législatives se produit dès le début de la IIIe République, lors du premier renouvellement normal de la Chambre des Députés : Jules Ferry, Président du Conseil nommé par décret du 2 septembre 1880, se retire le 10 novembre 1881. La situation du Ministère a été fort affaiblie par les derniers débats de la session ordinaire, relatifs aux opérations militaires en Tunisie et aux troubles provoqués par les Arabes après la signature du traité du Bardo. Le 26 juillet 1881 il n'a pu faire prévaloir que par 214 voix contre 201 l'ordre du jour pur et simple dont il se contente, après une interpellation de Clemenceau, *leader* de l'opposition radicale. Le choix de la date des élections produit une mauvaise impression ; du 4 septembre au 28 octobre, terme de la deuxième législature, deux Assemblées coexisteront et certains dénoncent l'intention d'atténuer par ce fait la vitalité du Parlement. Le mot d'expédient est prononcé, et cela ne renforce pas le crédit, déjà fort amoindri, du Cabinet [32].

Le résultat des élections du 21 août et du 4 septembre, confirme ces symptômes défavorables bien que la majorité républicaine dont Jules Ferry est le représentant au Gouvernement sorte consolidée de cette première épreuve électorale.

Mais Ferry n'est pas le seul chef du parti républicain ; Gambetta qui a été confiné jusqu'alors au poste de Président de la Chambre des Députés se trouve désormais à la tête du groupe de l'Union Républicaine, le plus important de la Chambre nouvelle avec ses 204 membres, la Gauche républicaine de J. Ferry n'en comptant que 168. Or la rupture entre les deux *leaders* est consommée depuis le rejet par le Sénat, le 9 juin 1881, du projet de réforme électorale ardemment soutenu

32. Freycinet, *Souvenirs*, t. 2, p. 170.

à la tribune de la Chambre par Gambetta [33] et à l'égard duquel le Président du Conseil a observé une neutralité peu bienveillante. Bref, le Ministère en apparence renforcé par la consultation électorale, est condamné ; l'opinion est ameutée contre lui, le Corps électoral las et hostile et la Chambre cherchera sans aucun doute à évincer Ferry au premier prétexte. Celui-ci doit céder la place à un homme plus apte que lui à diriger la nouvelle majorité. La démission de Jules Ferry se serait sans doute produite si les élections générales n'avaient eu lieu, mais elle n'aurait pas eu ce caractère d'événement nécessaire sur l'opportunité duquel partisans et adversaires du Cabinet sont pleinement d'accord s'il faut en croire l'un des publicistes notoires de cette époque : « Tout le monde sent que le vote « qui l'absoudra ne pourra le justifier. Tout le monde sent « qu'un ordre du jour de confiance s'il l'obtient ne lui laissera « qu'un pouvoir sans prestige et sans force ».

La décision de Ferry est prise ; il croit bon cependant, avant de donner sa démission, de prendre contact avec l'Assemblée. Celle-ci se réunit le vendredi 28 octobre. Le bureau définitif est constitué le 3 novembre et le Gouvernement fait le 4 une déclaration par laquelle il indique avec précision les motifs de son attitude : « Le Cabinet a toujours pensé que ses pouvoirs « étaient épuisés et que sa tâche devait finir avec la Chambre « dont il était l'émanation. Il est d'une correction absolue que « le Cabinet qui est aux affaires laisse à l'initiative de M. le « Président de la République et à la volonté de la Chambre leur « pleine et entière liberté ». Le processus normal se déroule pour la discussion des interpellations déposées sur l'expédition de Tunisie ; le samedi 5 novembre préambule gouvernemental ; le lundi 7, Naquet et Le Faure attaquent le général Farre, ministre de la Guerre, qui leur répond ; puis le 8 novembre, après une brillante interpellation de Clemenceau, le Président

33. Séance du 19 mai où Gambetta prononça son plus fameux discours sur le scrutin de liste et contre le scrutin d'arrondissement. J. Ferry ainsi que Grévy était hostile à la réforme. Aussi la Chambre ne vota-t-elle le passage à la discussion des articles que par 243 contre 235, et l'ensemble du projet par 267 contre 202.

du Conseil termine le débat. La Chambre doit se prononcer et 25 ordres du jour lui sont proposés. Pendant plus d'une heure dans une confusion invraisemblable les votes contradictoires se neutralisent et l'intervention pressante de Gambetta est nécessaire pour que finalement un texte soit voté par 355 voix contre 68 et 127 abstentions : « La Chambre, résolue à l'exécu-« tion intégrale du traité souscrit par la nation française le « 12 mai 1881, passe à l'ordre du jour ». Du Ministère il n'est pas question, ce qui signifie que l'Assemblée prend acte de sa déclaration préliminaire et qu'elle le considère comme démissionnaire ; effectivement le 10 novembre Jules Ferry se retire. Pourquoi ces séances énervantes, cette passion et cette volonté d'obtenir coûte que coûte un vote ? Les circonstances fournissent une explication naturelle : l'expédition de Tunisie, et l'extension qu'elle a prise, ont provoqué de furieuses attaques contre Jules Ferry ; les partis extrémistes exigent sa mise en accusation, deux demandes en ce sens ont été déposées par de Baudry d'Asson et La Roche-Joubert, cependant que Clemenceau, Pelletan, Lockroy, réclament l'ouverture d'une enquête. Le Gouvernement responsable tient à se justifier devant le Parlement ; or, la Chambre qui lui a donné naissance étant disparue, force lui est bien de faire jouer sa responsabilité et de solliciter l'entérinement de ses actes par la nouvelle Assemblée, en vertu de la continuité du Pouvoir Législatif.

En l'occurrence il ne s'agit donc pas d'une hésitation du Ministère sur la conduite à tenir après les élections générales ; Ferry est convaincu du devoir qu'il a de se retirer. Il se présente devant le Parlement pour un motif d'ordre politique et aussi pour assainir la situation, de telle sorte que son successeur n'ait aucun doute sur la volonté de la Chambre en ce qui concerne une des questions les plus importantes de l'heure.

Section II
La retraite spontanée du Cabinet

I. — Waldeck-Rousseau, après avoir inauguré et réalisé une politique de *Défense républicaine*, a conduit sa majorité à la victoire, les 27 avril et 11 mai. Les statistiques officielles dénombrent à 339 les députés favorables à son Ministère[34]. Néanmoins il se retire le 3 juin 1902.

Des raisons personnelles dictent cette décision rendue publique dès avant la réunion de la Chambre. La santé du Président du Conseil est déjà chancelante. Il se rend également compte de la difficulté de sa position personnelle, et n'oublie pas qu'il a été un des fondateurs du groupe progressiste avant la division de celui-ci en républicains de gauche ministériels, et en opposants progressistes[35]. Il n'est pas interdit cependant de

34. Les résultats des élections législatives furent les suivants :

Radicaux et radicaux socialistes	233
Républicains ministériels (gauche dém., rép. de gauche)	62
Progressistes	127
Ralliés	35
Radicaux dissidents	5
Nationalistes	43
Droite	41
Socialistes	43

35. *Histoire de France contemporaine*, Larousse, p. 264.

Le Matin du lundi 13 mars 1911 publie l'un des « Papiers intimes » de Waldeck Rousseau, dans lequel il justifie son attitude, en des termes d'une clarté et d'une franchise admirables : « Le Cabinet ne peut pas et ne doit pas survivre aux élec- « tions. Le Cabinet actuel ne répond plus aux exigences de la situation présente. « Il a trouvé sa raison d'être dans l'état de trouble qui existait en 1899.

« La défection du parti modéré, la nécessité de chercher à l'extrême gauche « l'apport indispensable pour former une majorité expliquaient la présence des « opinions les plus avancées. Je persiste à croire que le salut était là.

« Il n'en est plus de même, et ce serait un péril du même genre que de trans- « former un expédient heureux et nécessaire en méthode de Gouvernement et « en doctrine permanente.

« Nous avons été condamnés à adopter comme une règle supérieure à tout « le reste la nécessité de vivre, de ne pas tomber. Nous avons dû faire des « concessions de principe, tout en nous efforçant d'en éviter la réalisation.

« Aujourd'hui, il faut stopper, sinon reculer ; et pour cela il faut un Cabinet « qui, dans toutes les questions de conservation financière, trouve un appui que

voir dans son attitude, un souci de respecter scrupuleusement la volonté du suffrage universel en permettant à la majorité de choisir dans son sein un homme chargé d'accomplir avec la plus entière liberté, puisqu'il ne serait en rien retenu par ses attaches passées, le programme qui a reçu l'adhésion populaire. Cette solution serait donc inspirée par le scrupule de respecter la volonté du Corps électoral ; elle serait en même temps différente de celle qui a prévalu jusqu'alors et tendrait à introduire une règle organique nouvelle dans les rapports des Pouvoirs publics.

En 1893 et en 1898, le Corps électoral avait marqué sa tiédeur ou son désir de changement, il était donc normal que les gouvernants s'inclinassent. En 1902, il s'agit bien plutôt d'établir un automatisme nouveau de la démission du Cabinet. Peu importerait le résultat de la consultation populaire puisqu'un axiome aurait cours : « A Chambre nouvelle, il faut des hommes nouveaux ». Cette conception, qui serait l'aboutissement logique de la doctrine formulée par Goblet en 1893 lorsqu'il parlait de la conclusion d'un « pacte » solennel serait toutefois d'un formalisme excessif et futile ; car, si elle triomphait, il arriverait certainement, comme cela s'est produit à maint changement de titulaire de la Présidence de la République, que le Président du Conseil, serait réinvesti par la majorité nouvelle dont il serait le chef naturel et incontesté.

En somme s'il est normal que le Ministère dont la position n'a pas été consolidée par les élections générales se retire, il n'est pas désirable qu'il en soit ordinairement de même, en vertu d'une règle routinière inexorable, par le seul fait qu'il y ait eu des élections générales.

« les éléments modérés nous ont systématiquement refusés et qu'ils continueront « de nous refuser. *Une évolution est nécessaire.* Je ne puis ni ne dois la faire. « *J'ai accepté délibérément de gouverner sans mon parti, contre mon parti.* Il a « été facile de me mettre en opposition avec mon langage et ma politique d'autre- « fois. Je l'avais prévu, je m'y était résigné : ma justification, à mes yeux et « devant le jugement des hommes, est dans le sacrifice que j'ai fait. Je ne me « résigne pas à jouer les Charles Dupuy, à changer mon fusil d'épaule, à me voir « opposer non plus mon langage et ma politique d'avant-hier, mon langage et ma « politique d'hier. J'y perdrais toute autorité et toute dignité, et c'est, je le « répète, ce à quoi je ne puis pas me résoudre. »

Quels que soient ses motifs personnels ou ses conceptions doctrinales, Waldeck-Rousseau ne veut pas, en paraissant devant la Chambre des Députés, provoquer un vote qui le contraindrait à demeurer à un poste qu'il a décidé d'abandonner [36]. La Chambre se réunit le 1er juin ; dès qu'elle a procédé à l'élection de son bureau définitif, le Ministère se retire et la majorité se trouvant devant le fait accompli, n'a plus qu'à attendre la formation et la présentation du Cabinet Combes.

II. — M. Doumergue, qui avait constitué le 9 décembre 1913 un Gouvernement de gauche avec la participation de M. Caillaux et le soutien de Clemenceau, est resté au pouvoir malgré la démission de son ministre des Finances survenue le 19 mars 1914. Les élections des 26 avril et 10 mai donnent lieu à une lutte ardente entre les radicaux et la *Fédération des gauches* constituée depuis peu par Briand, Barthou, Millerand, secondés par Chéron, Klotz et M. Landry. Les groupes de la coalition gouvernementale reviennent au Parlement notablement renforcés ; cependant un fait l'emporte sur tous autres : les socialistes gagnent 32 sièges et leur groupe parlementaire compte désormais 101 membres, cependant que les radicaux-socialistes maintiennent approximativement leurs positions [37].

36. *Le Matin* du 13 mars 1911 a publié une note dans laquelle Waldeck-Rousseau relatait un entretien qu'il eut en mai 1902 avec Loubet : « Examinons, « m'a-t-il dit, la suite des événements. *Vous ne pouvez pas être remplacé avant « la validation des pouvoirs.* Aussitôt on vous interpelle. Comment admettre « que vous partiez, si vous avez une grosse majorité. C'est là le plan. Je me suis « gardé de dire que *je ne reparaîtrai que démissionnaire pour cause de santé* ; « d'où suit que je ne permets pas un débat politique sur les causes de ma retraite ».

37. Les élections des 26 avril et 10 mai 1914 avaient donné les résultats suivants :

Socialistes unifiés	101
Parti ouvrier	2
Républicains-socialistes (Augagneur)	13
Radicaux-socialistes (Valoisiens)	134
Radicaux (adhérents au programme de Pau)	25
Radicaux et républicains-socialistes (douteux)	7
Républicains-socialistes (Briand)	187
Radicaux (n'adhérant pas au programme de Pau)	
Fédération des gauches (Alliance démocratique)	

Le Corps électoral, tout en donnant son approbation à la politique et au programme gouvernementaux, marque ainsi une orientation nouvelle. De plus, trois questions fondamentales constituent la plateforme électorale — le maintien du service de trois ans, la réforme électorale avec R.P. et l'impôt sur le revenu — et aucun des groupes de la Chambre n'a la même attitude sur les trois réunies. Il résulte, de la combinaison de cette accentuation de l'opinion publique et de cette divergence de vues sur des points importants, une difficulté grave pour la conduite du Gouvernement. Doumergue, qui a voté la loi de trois ans dont les socialistes, ses soutiens nécessaires, demandent l'abrogation, ne se croit plus qualifié pour tenter de réaliser la synthèse nécessaire. Enfin, la démission de son ministre des Finances l'a contraint d'opérer un remaniement hâtif qui demande des retouches. Devant ces difficultés et ces graves incertitudes, il prend le parti de remettre, le 2 juin, au Président de la République la démission du Cabinet. Il adopte la même attitude que Waldeck-Rousseau, il ne se présente point devant le Parlement. Bien qu'au Conseil des Ministres on fasse des projets à longue échéance comme si les bruits de retraite étaient controuvés [38], le Président du Conseil avait pris sa décision dès le lendemain des élections et le 28 mai il laisse entendre au Président de la République qu'il remettra sa démission avant la constitution de la nouvelle Chambre. D'autre part, le sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, répondant à Tunis à des solliciteurs, prononce ces mots qui ne laissent plus aucun doute : « Je vous promets d'en tenir le plus « grand compte, et *si le Cabinet démissionne à la rentrée, ce qui « est probable*, je passerai la consigne à mon successeur » [39]. Au Conseil de Cabinet du 2 juin les ministres rédigent leur

Progressistes et Fédération républicaine	54
Action libérale	34
Droite	26
Indépendants	19

Ce qui donnait pour le bloc gouvernemental un minimum de 282 sièges, depuis les socialistes jusqu'au radicaux et républicains-socialistes.

38. POINCARÉ, *Au service de la France*, t. 4, p. 134.

39. *Le Temps*, du 30 mai 1914.

lettre de démission et la portent sur l'heure au Président de la République qui insiste en vain pour les retenir en leur faisant remarquer qu'il n'aura aucune indication parlementaire [40].

Le Ministère Sarraut qui se retire en juin 1936 pour laisser la place au Cabinet Blum présente d'indéniables analogies avec le Cabinet Doumergue et l'on pourra s'étonner de constater qu'il ait été étudié sous un autre chef que ce dernier. Pourtant les explications fournies précédemment sur ce point justifieront cette classification : en juin 1936, d'une part, la majorité est changée, puisque de majorité de concentration avant les élections on passe à une majorité de cartel ou de front populaire ; d'autre part l'équilibre des partis est modifié profondément, le groupe socialiste est le plus nombreux de la nouvelle Chambre alors qu'en 1914 les élections ne donnaient lieu qu'à un accroissement sensible de ce parti, mais insuffisant pour provoquer un renversement de l'influence parlementaire.

Section III
Les cas particuliers

I. — La crise Ribot de juin 1914 fait pendant à la crise François-Marsal de juin 1924 étudiée ci-dessus ; mais alors que le Cabinet François-Marsal est formé en opposition avec la majorité nouvelle et en accord avec la majorité ancienne, le Cabinet Ribot est constitué à l'encontre de la majorité confirmée par les récentes élections.

On comprend difficilement que, méconnaissant l'indication donnée par le scrutin, oublieux des dispositions manifestées par le parti radical-socialiste, notamment à son congrès de Pau de l'automne 1913, le Président de la République ait cru pouvoir désigner Ribot comme Président du Conseil, après avoir tenté plus normalement, du 2 au 6 juin, de mettre sur

40. POINCARÉ, *ibid.*, p. 144.

pied un Ministère Viviani. Parlementairement, la solution Ribot serait praticable par un retour à la concentration, si dans les mois passés une lutte impitoyable n'avait mis aux prises les chefs de la Fédération des gauches et de l'Alliance démocratique, Briand et Barthou, avec le *leader* du parti radical. Du point de vue démocratique, après l'issue des élections, cette tentative est un contre-sens, puisque la campagne électorale a été couronnée par le succès de la coalition des gauches [41].

Aussi bien le jeu normal des institutions ramène-t-il les choses dans l'ordre. Formé du 7 au 9 juin, le Cabinet Ribot, en butte dès le 10 juin à l'hostilité du groupe radical — dont un des membres, M. Noulens, abandonne le ministère de la Guerre qu'il avait accepté — succombe le vendredi 12 juin à une interpellation Dalimier, après une séance quelque peu houleuse. L'ordre du jour Puech-Dalimier met à juste titre l'accent sur un rappel à la Chambre de la volonté du Corps électoral : « La « Chambre, respectueuse de la volonté récemment exprimée « par le suffrage universel, résolue à ne donner sa confiance « qu'à un Gouvernement capable de réaliser l'union des forces « de gauche et repoussant toute addition, passe à l'ordre du « jour » [42].

II. — Les élections législatives du 16 novembre 1919 provoquent un profond changement dans l'équilibre des partis : les partis de gauche et d'extrême-gauche sortent vaincus ou très diminués de la consultation électorale : les radicaux-socialistes reviennent 86 et les socialistes 68.

Le Président du Conseil, au pouvoir depuis plus de deux ans

41. En prononçant un tel jugement, nous tenons à remarquer que nous nous plaçons sur le seul terrain qui nous soit accessible, celui du droit constitutionnel. L'attitude du Président de la République pouvait trouver sa justification dans la situation militaire et diplomatique ; mais ce sont, à notre égard, des faits extérieurs.

42. La Chambre n'eut pas à se prononcer sur cet ordre du jour, le Gouvernement ayant posé la question de confiance contre la priorité qui avait été demandée par ses adversaires et ayant été battu sur ce point par 306 voix contre 261 et 31 abstentions.

a été l'artisan de la victoire et tous les députés sortants à l'exception des socialistes et d'une partie des radicaux l'ont soutenu fidèlement ; tous les candidats de droite semblent se recommander de lui et de sa politique. Au lendemain des élections on est fondé à croire que le prestige de Clemenceau est plus grand qu'il ne l'a jamais été et la démission du Cabinet n'est point réclamée par quiconque ; tout porte à croire au contraire qu'il restera en fonctions, à moins que son chef ne quitte la Présidence du Conseil pour la Présidence de la République qui va être vacante par l'expiration du mandat de Poincaré.

Or c'est de cette éventualité que surgit la cause de la démission de Clemenceau et du Cabinet, de telle sorte qu'il est impossible en l'occurrence de parler d'influence déterminante du Corps électoral dans la production de la crise ministérielle. Si le 18 janvier le chef du Gouvernement se démet de ses fonctions, c'est uniquement parce que l'issue de l'élection présidentielle ne lui a pas été favorable [43].

43. *Infra*, p. 262.

CHAPITRE III

LES EXCEPTIONS

Le rôle du Corps électoral dans la production des crises ministérielles ne serait pas complètement étudié si l'on ne faisait, par antithèse, mention des cas où le Ministère, renforcé par la consultation électorale, est demeuré au pouvoir. Il en a été ainsi dans 4 cas :

Cabinet Tirard, de février 1889-mars 1890.
Cabinet Sarrien, de mars 1906-octobre 1906.
Cabinet Briand, de juillet 1909-octobre 1910.
Cabinet Poincaré, de juillet 1926-novembre 1928.

I. — Alors que les élections de 1885 avaient provoqué un accroissement des forces conservatrices, celles de 1889, qui ont lieu les 22 septembre et 6 octobre peu après la tourmente boulangiste, sont marquées par un succès républicain : 366 républicains sont élus, contre 210 membres de la Droite. Le ministre de l'Intérieur, l'énergique Constans, a pris une part active à la campagne électorale, il a, au sens plein de ce terme, « fait les élections » ; aussi le Cabinet Tirard ne songe-t-il pas à se retirer. Pourtant sa démission ultérieure, survenue à la suite d'un vote du Sénat, mais rendue nécessaire surtout par la retraite de Constans, est bien en réalité provoquée de longue main par ce succès électoral : la personnalité très forte du ministre de l'Intérieur en avait retiré un relief trop saisissant, et Constans aurait dû, pour que l'équilibre interne du Cabinet fût maintenu, prendre la présidence du Conseil.

II. — Les Gouvernements Sarrien et Briand restent en fonctions après les élections législatives de 1906 et de 1910.

En 1906, 591 sièges sont à pourvoir. La physionomie de la Chambre des Députés est très peu modifiée puisqu'elle ne compte que 161 nouveaux députés alors que 114 députés sortants n'étaient pas candidats. De plus 431 résultats sont acquis dès le premier tour. La composition de l'Assemblée est la suivante :

Réactionnaires (et action libérale)	78	— 6
Nationalistes	30	—23
Progressistes	67	—29
Républicains de gauche, (gauche démocratique)	91	+14
Radicaux, (gauche radicale)	117	+12
Radicaux-socialistes	134	+13
Socialistes indépendants et républicains-socialistes	20	+ 6
Socialistes unifiés	54	+13

Cette statistique laisse apparaître un gain de 58 sièges pour le « bloc » gouvernemental. Il en obtient, en lui incorporant les républicains de gauche qui participent au Gouvernement, 416, alors que l'opposition n'en compte que 175[44]. Le Gouvernement Sarrien se présente le 12 juin suivant devant le Parlement et ne se retire qu'à l'automne pour un motif d'ordre interne qui sera indiqué d'autre part. En réalité le

44. Répartition des voix, au premier tour de scrutin en 1906.

	1902	1906	En plus	En moins
Inscr.ts	11.109.851	11.340.527	230.676	
Votants	8.795.031	9.050 858	255.827	
Réact., Nationalistes.	2.560.425	2.543.535		16.890
Progressistes	1.490.449	1.171.814		318.635
Rép. de gauche	1.171.438	1.088 216		83.222
Rad. et rad.-soc.	2.437.411	2.917.096	479.685	
Soc. ind. et soc. unifiés	907.702	1.065.995	156.293	
Divers	225.606	264.202	38.596	
Opposition	4.050.874	3.715.349		835.525
Bloc gouvernemental, (y compris Rép. de gauche)	4.518.551	5.071.307	552.756	

Cabinet n'a subi alors qu'un remaniement et l'important est de constater que le ministre de l'Intérieur, Clemenceau, qui a présidé aux élections, devient Président du Conseil, achevant ainsi l'évolution que Constans n'avait pu suivre en 1889.

Aux élections de 1910, (24 avril et 8 mai), 597 sièges sont à pourvoir (6 sièges créés). Le nombre des députés nouveaux est sensiblement plus élevé qu'en 1906 : 206 ; de même le nombre des ballottages : 229.

Les gains ou pertes s'établissent comme suit, en comparaison avec la Chambre au moment de son départ et non aux élections de 1906[45] :

Réactionnaires	71	— 8
Nationalistes	17	+ 1
Progressistes	61	+ 1
Républicains de gauche (gauche démocratique)	95	+12
Radicaux et Radicaux-socialistes	249	—20
Socialistes indépendants et républicains-socialistes	29	
Socialistes unifiés	75	+20

Briand fait une déclaration aux Chambres le 9 juin 1910. Lorsqu'en octobre suivant il sera amené à se retirer, ce sera par un changement d'équilibre entre les tendances du groupement parlementaire. Il se peut que les résultats des élections aient préparé l'évolution des coalitions, mais, de toute manière, le Corps électoral lui-même n'avait pas signifié son congé au Cabinet, bien au contraire.

45. Répartition des voix au premier tour de scrutin en 1910.

	1906	1910	En plus	En moins
Inscrits	11.340.527	11.462.736	129.209	
Votants	9.050.858	8.871.683		179.175
Réac. et nationalistes.	2.543.535	1.577.491		966.044
Progressistes	1.171.814	1.051.765		120.049
Rép. de gauche	1.088 216	1.067.186		21.0 0
Rad. et rad.-soc.	2.917.096	3.304.211	387.115	
Rép. soc. et socialistes unifiés	1.065.995	1.516.628	450.633	

III. — Les élections générales des 22 et 29 avril 1928 donnent lieu à un processus analogue. Plus qu'aucun autre chef de Gouvernement Poincaré a été plébiscité ; l'immense majorité des 3700 candidats se réclame alors de l'*Union nationale* et 380 députés environ se déclarent ouvertement pour le Gouvernement.

Une double statistique montrera la force de l'union nationale et la portée des élections du point de vue du Cabinet qui s'est efforcé d'effacer toute référence aux notions anciennes de Gauche et de Droite et qui ne s'est heurté qu'à l'hostilité de l'Extrême gauche socialiste et communiste[46].

	Députés d'Union nationale n'ayant reçu aucune voix de l'Extrême-gauche	Députés d'Extrême-gauche élus grâce à l'appui de celle-ci
Conservateurs	15	
Fédération républicaine (U.R.D.)	131	
Démocrates	17	
Républicains de gauche	106	
Rad. unionistes, (gauche-rad.)	47	8
Radicaux-socialistes	52	71
Républicains-socialistes	22	25
Socialistes S.F.I.O.		101
Socialistes-communistes		2
Communistes		14
	390	221

Le Cabinet Poincaré reste donc en fonctions, il se présente le 7 juin 1928 devant le Parlement et ne se retire qu'en novembre lorsque l'Union nationale, consacrée sur le plan démocratique, est abandonnée sur le plan parlementaire.

46. Haikal, *Le Président du Conseil*, p. 188. — Cf. *L'Année politique française et étrangère*, juillet 1928, p. 257. Ch. Seignobos, *Le sens des élections législatives de* 1928. — *Ibid.*, 1929, p. 410, Morini-Comby, *La France en* 1928 et 1929.

Appendice
Les élections sénatoriales

Les mouvements de l'opinion, les oscillations du suffrage universel sont enregistrés au moment du renouvellement de la Chambre des Députés dont le caractère d'Assemblée populaire est fondamental. On peut se demander cependant si parfois les *élections sénatoriales* n'ont pas eu une action sur le sort du Cabinet et préparé la voie à un changement de Ministère.

Nous ne sommes plus ici dans la zone d'action du suffrage universel et nous ne saurions considérer les rares exemples qui vont suivre comme des modalités d'application du principe démocratique ; d'une part en effet le collège électoral en cette circonstance est restreint et l'élection est à deux degrés ; d'autre part l'opération électorale est limitée au tiers des départements français.

Néanmoins, il est intéressant de constater qu'à deux reprises de telles élections ont sinon provoqué, du moins précipité un changement de Gouvernement ; elles ont été alors considérées comme un indice des dispositions nouvelles du Corps électoral tout entier et indice d'autant plus probant que l'opération électorale dont il s'agit se prête moins à une manifestation éclatante. Les deux consultations dont il s'agit ont lieu presqu'à l'origine de la République parlementaire, en janvier 1879 et en janvier 1882 à un moment où le moindre événement politique fait figure de précédent.

I. — La portée profonde des élections sénatoriales de 1879 a été indiquée précédemment[47]. Le 5 janvier, la série B est renouvelable et 82 sièges doivent être pourvus ; 47 sénateurs conservateurs sur 56 sortants sont candidats, 14 seulement sont réélus auxquels se joignent 2 nouveaux élus de telle sorte que les monarchistes et bonapartistes reviennent 16 ; les républicains passent de 26 à 66 et gagnent 40 sièges. M. Halévy qui confère à cet événement une importance primordiale a montré que la victoire de la Gauche était antérieure à la date du 5 janvier : dès le 27 octobre, 14.000 communes avaient élu leurs délégués et le résultat de cette première opération ne laissait aucun doute. « La France se détournait, rejetant le « passé »[48]. La majorité en effet est changée au sein de la

47. *Supra*, p. 58.
48. D. Halévy, *La République des Ducs*, Grasset, 1937, p. 371 et suiv.

Chambre-Haute, le Sénat est républicain et il le marque dès le 15 janvier en élisant Martel comme Président à la place du duc d'Audiffret-Pasquier. Quinze jours plus tard Mac-Mahon se sentant désormais sans soutien, prend le parti de résigner ses fonctions et Dufaure le suit dans sa retraite.

II. — Beaucoup plus modeste est l'importance du renouvellement de la série C qui a lieu trois ans plus tard, le 8 janvier 1882. Il porte sur 75 sièges, auxquels doivent être ajoutés 4 sièges vacants des autres séries pourvus le même jour. La progression des républicains s'accentue ; ils gagnent 27 sièges. Mais le fait intéressant est la quadruple élection de Freycinet élu dans les départements de la Seine, de l'Ariège, de Tarn-et-Garonne et de l'Indre : il semble que ce soit là un plébiscite en miniature. Or Gambetta est Président du Conseil et il n'a pas fait appel à Freycinet, de telle sorte que tout ce qui élève celui-ci est tenu, à tort ou à raison, pour un échec pour celui-là ; aussi, après la chute du Cabinet, le Président Grévy charge-t-il Freycinet de constituer le nouveau Ministère.

III. — Remarquons pour conclure que la double élection de M. Laval dans le Puy-de-Dôme et dans la Seine le 20 octobre 1935, qu'elle ait été recherchée ou non dans le but de renforcer la position personnelle du Président du Conseil en exercice, ne produit pas un effet satisfaisant : trois mois plus tard, le 23 janvier 1936, le Cabinet est acculé à la démission.

TITRE II

Les crises ministérielles provoquées par le Parlement

INTRODUCTION

A. — *LA RESPONSABILITÉ ET LA CONFIANCE*

« La responsabilité ministérielle est la clef de voûte du régime « parlementaire »[1] ; « elle se traduit pratiquement par l'obli- « gation juridique pour les ministres de se démettre s'ils perdent « la *confiance* de l'Assemblée »[2]. Chateaubriand avait déjà, dans la *Monarchie selon la Charte*, exprimé cette idée fondamentale : « on ne gouverne pas hors de la majorité », et, d'une plume incomparable, avait déduit les conséquences de la disparition de la confiance de l'Assemblée dans le Ministère : « Si « l'on dit que des ministres peuvent toujours demeurer en place « malgré la majorité, parce que cette majorité ne peut pas « physiquement les prendre par le manteau et les mettre « dehors, cela est vrai, mais si c'est garder sa place que de « recevoir tous les jours des humiliations, que de s'entendre

1. R. Capitant, *La réforme du parlementarisme*, Sirey 1934, p. 13.
2. R. Capitant, *Mélanges Carré de Malberg*, p. 38.

« dire les choses les plus désagréables, que de n'être jamais « sûr qu'une loi passera, tout ce que je sais alors, c'est que le « Ministère reste, et que le Gouvernement s'en va ».

Prévost-Paradol cinquante ans plus tard écrira à son tour : « Dans le Gouvernement parlementaire, tout désaccord sérieux « entre le Ministère et la majorité doit entraîner la chute immé- « diate du Ministère et son remplacement par les chefs de la « majorité nouvelle »[3]. Il ajoute que cette condition absolue est le plus puissant moyen d'action que le Parlement possède sur la direction des affaires publiques ; il note également, en opposant, sans prononcer les mots précis, la responsabilité *politique* à la responsabilité *pénale* : « C'est la chute des Cabinets « bien plutôt que leur mise en accusation qui est la véritable « sanction de la responsabilité ministérielle et le principal « ressort du Gouvernement parlementaire ».

En résumé, la mise en jeu de la *responsabilité politique* des ministres a pour but de constater l'état de la *confiance* de l'Assemblée à l'égard du Cabinet, et pour conséquence nécessaire, en cas de retrait de cette confiance, la démission de celui-ci. L'article 6 de la loi du 25 février 1875 — « les ministres sont « individuellement et solidairement responsables devant les « Chambres » — commande donc une ample série de crises ministérielles de nature strictement parlementaire. L'instabilité ministérielle résultant de la répétition fréquente des crises ministérielles, il est du plus grand intérêt de rechercher dans quelle exacte mesure elle est due à l'application de cet article 6, c'est-à-dire au jeu des notions de *responsabilité* et de *confiance* qui sont aussi étroitement liées que le sont le recto et le verso d'une même feuille.

Une enquête n'est pas inutile sur ce point car, théoriquement, des opinions contradictoires ont été émises. Timon n'a-t-il pas prétendu dans son *Livre des Orateurs* que « la responsabilité ministérielle est une fiction qui a été inventée pour la commodité et l'agrément des ministres » et Thiers, en une formule plus

3. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, p. 99.

piquante encore : « La responsabilité ministérielle, c'est l'hypo-« crisie du despotisme »[4]. Le même homme d'Etat avait une idée bien différente de cette institution lorsque, le 29 novembre 1872, il déclarait à l'Assemblée nationaîe : « Le système par-« lementaire, sous la République, ce sont des ministres qui « sont toujours là sous votre main, sous votre jugement, et qui, « à la première improbation manifestée se retireraient et remet-« traient leur portefeuille »[5].

M. de Ventavon, par contre, adoptait une position médiane en son rapport au nom de la Commission des lois constitutionnelles : « Les ministres ne sauraient avoir la prétention d'obliger « l'Assemblée à partager toujours leurs opinions : si le Minis-« tère doit se retirer chaque fois qu'une loi est rejetée ou ajour-« née, le danger d'éloigner des hommes compétents du manie-« ments des affaires, la crainte plus forte encore d'agiter le « pays, gêneront la liberté des votes. Ce n'est pas ainsi que la « liberté ministérielle doit être comprise ». Voilà qui laisserait présumer que, sans être un instrument de « despotisme », la responsabilité ministérielle pourrait devenir un facteur de stabilité.

La pratique parlementaire française de la IIIe République n'a pas justifié ces craintes. La responsabilité ministérielle a joué fréquemment ; la confiance, élément d'essence psychologique, est devenue extraordinairement sensible ; le Parlement a montré une grande ingéniosité dans les manifestations de désapprobation ; le Cabinet a fait preuve d'une docilité incomparable et, du fait de l'Assemblée, l'instabilité ministérielle est devenue l'une des lois de notre régime.

Les modalités du *retrait de confiance* feront donc la matière du présent Titre qui présente un double intérêt. En premier lieu il permet d'apporter quelques précisions sur le fonctionnement pratique du régime constitutionnel français et de montrer quels sont, en fait et non plus en théorie, les rapports du Parlement et du Gouvernement. Une technique et une procédure

4. E. Daudet, *La princesse de Lieven*, Plon, p. 231.
5. Thiers, *Discours parlementaires*, t. XV, p. 101.

parlementaires sont appliquées qu'il est intéressant et utile de connaître. En second lieu, une description des crises ministérielles avec leur appareil de débats parlementaires, d'interpellations, d'ordres du jour, de scrutins, mettra en lumière des points d'importance théorique considérable, savoir, la situation réciproque du Parlement et du Cabinet, leur égalité ou la subordination de l'un à l'autre. Lorsque, par exemple, on constatera qu'une manifestation d'hostilité peut revêtir les formes les plus variées et résulter des débats les plus anodins en apparence ; lorsqu'on verra le Ministère s'effacer promptement, en interprétant tout événement à sa confusion et en se montrant au contraire fort exigeant pour accueillir un vote favorable, on sera aisément amené à conclure que ces faits minimes et ces habitudes parlementaires décèlent l'esprit du régime lui-même. On peut dire que la répétition, au long de soixante années, et à des intervalles variables, de précédents identiques, prouve l'existence d'une coutume à laquelle obéit inconsciemment l'Assemblée et, de cette coutume, découle l'agencement des rapports constitutionnels.

B. — *PLAN*

Le Parlement français se compose de deux Assemblées ; il est donc naturel d'exposer succinctement le rôle de la *Chambre des Députés* et du *Sénat* dans la production des crises ministérielles.

L'octroi de la *confiance* doit résulter d'un vote de l'Assemblée elle-même — Chambre ou Sénat — mais il n'en va pas de même de son retrait. Chacune des Assemblées donne naissance à des organismes dérivés, ou sert de cadre à des formations secondaires qui ont comme éléments les parlementaires. Si ces organismes et ces formations se livrent à une manifestation d'hostilité à l'égard du Cabinet, il peut arriver que celui-ci, concluant du particulier au général, estime avoir perdu la confiance du Parlement lui-même et se retire. Ainsi se produisent, ou du moins on prétend que se sont produites des crises ministérielles de nature parlementaire, mais d'un caractère spécial. Il sera

donc nécessaire de consacrer quelqu'attention à l'intervention de ces organismes dérivés, et notamment des Commissions, dans la chute des Cabinets.

Le présent *Titre* sera donc divisé en trois *Chapitres* :

1. Les crises provoquées par la Chambre des députés.
2. Les crises provoquées par le Sénat.
3. Les crises provoquées par les Commissions et autres organes parlementaires.

CHAPITRE PREMIER

LES CRISES MINISTÉRIELLES PROVOQUÉES PAR UN VOTE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

La Chambre des députés a deux fonctions essentielles : elle contrôle l'action gouvernementale ; elle délibère sur les projets et propositions de loi. Le contrôle parlementaire a pour fin exclusive la critique, par l'interpellation ou la question, des actes du Gouvernement ; la conclusion du débat est le retrait ou le maintien de la confiance. Bien que la fonction législative ait un autre but principal, elle peut donner lieu accessoirement à un jugement sur l'activité gouvernementale et servir de prétexte à la déclaration de responsabilité ministérielle. Le rejet d'un projet d'initiative gouvernementale ou l'adoption d'une proposition à laquelle le Cabinet est opposé constitue, le plus souvent, refus explicite de collaboration. L'approbation *a posteriori* de la politique ministérielle est importante mais elle ne l'est pas plus que l'approbation de chacun des projets qui sont destinés à réaliser cette politique ; « un gouvernement « digne de ce nom, qui a un programme et la volonté sincère de « le réaliser, a le devoir de poser la question de confiance sur « les mesures législatives importantes »[7].

En somme la responsabilité ministérielle est susceptible

7. Joseph-Barthélemy et Duez, *Traité de Droit constitutionnel*, p. 704.

d'être déclarée et la crise peut se produire, à la suite d'un scrutin intervenant à l'occasion de l'exercice de l'une ou de l'autre fonction. De là une distinction naturelle entre les crises provoquées par les interpellations, actes de contrôle parlementaire par excellence, et les crises provoquées par la discussion, suivie de vote ou de rejet, d'un projet ou d'une proposition de loi.

Section I
L'exercice de la fonction de contrôle parlementaire

A. — L'INTERPELLATION

MM. Joseph-Barthélemy et Duez donnent de l'interpellation la définition suivante : « C'est une demande d'explications à laquelle « le Gouvernement ne peut pas se dérober ; qui interrompt à « un moment quelconque l'ordre du jour ; qui ouvre un débat « général auquel peuvent participer, outre l'interpellateur, « tous les membres, à condition d'observer le tour et le temps « de parole ; et qui enfin est close par un vote dans lequel la « Chambre fait connaître son opinion »[8]. Esmein en souligne la portée : « L'interpellation a une sanction ; elle est close par « un vote de l'Assemblée, par le vote d'un ordre du jour..... « Il résulte de cette procédure que, sauf le cas très rare où aucun « ordre du jour n'est demandé ni voté, toute interpellation « aboutit à un jugement rendu par l'une des Chambres sur un « acte d'un ministre ou du Ministère »[9].

Le droit individuel d'interpellation est l'une des prérogatives caractéristiques des membres du Parlement ; il leur permet d'exercer un contrôle constant sur les actes du Pouvoir Exécutif ; interpeller c'est explicitement invoquer la responsabilité politique des ministres puisque c'est demander à l'Assemblée

8. Joseph-Barthélemy et Duez, *op. cit.*, p. 700.
9. Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, t. 2, p. 445.

d'exprimer sa confiance, sa méfiance, ou son indifférence suivant le libellé de l'ordre du jour qui clôt le débat. « La motion de « l'ordre du jour est donc un moyen très net de dire au Gouver- « nement qu'il a ou n'a pas la confiance de l'Assemblée. Si « la Chambre repousse l'ordre du jour que le Gouvernement « accepte, ou adopte celui qu'il combat, il doit donner sa « démission »[10]. D'ailleurs, le plus souvent, les positions sont prises très nettement et le Cabinet interpellé prévient l'Assemblée qu'il attache une importance politique primordiale au vote qu'elle va émettre, en posant, sur l'un des ordres du jour, la *question de confiance.*

L'emploi fréquent de cette procédure constitue l'une des principales différences entre les parlementarismes anglais et français ; alors que le Premier Ministre anglais n'est contraint de défendre son Ministère qu'à l'occasion de la discussion des motions de blâme déposées avec une certaine solennité par le *leader* de l'opposition et n'use qu'avec la plus grande modération de la question de confiance, le Président du Conseil français doit constamment se servir de ce moyen de pression, même à l'occasion de débats sans importance réelle ; il suit toujours ses adversaires sur le terrain politique où ils veulent l'amener et très souvent il y succombe. Une statistique et une classification des crises ministérielles consécutives à une interpellation victorieuse sont justifiées ; elles auront du reste l'utilité de faire connaître les circonstances de la chute de nombreux Cabinets.

B. — PLAN

I. — Le retrait de la confiance qui contraint le Ministère à donner sa démission ne s'exprime pas toujours de la même manière. Le désaveu a ses nuances et s'il est parfois *explicite* il est aussi fréquemment *tacite.* On est amené dès lors à étudier les crises consécutives à un vote de la Chambre des Députés en adoptant comme critère de base le dispositif de l'ordre du jour

10. Barthélemy et Duez, *op. cit.*, p. 763.

adopté. Les 28 Ministères dont il sera fait mention dans la présente *Section* sont classés en quatre *Paragraphes* :

1) l'*un* des Cabinets s'est heurté à un refus formel de l'Assemblée d'entrer en rapport avec lui [11] ;

2) *dix-sept* ont été effectivement mis en minorité par le vote d'un ordre du jour déposé en conclusion du débat sur une interpellation ;

3) *quatre* se sont retirés après le vote de textes contradictoires ou ambigus, ne contenant point explicitement une affirmation de défiance, mais laissant croire à une absence de confiance ;

4) *six*, enfin, ont disparu spontanément après le vote d'un ordre du jour de confiance, et alors que leur existence semblait raffermie de ce fait.

II.— La deuxième de ces quatre grandes catégories présente elle-même des cas variés et un critère subsidiaire relatif à l'*importance intrinsèque* du débat permet une nouvelle classification : si la *politique générale du Gouvernement* ou des *questions d'importance primordiale* font l'objet de beaucoup d'interpellations, dans maintes circonstances le débat ne porte que sur une question d'*importance secondaire*, momentanément déformée ou exagérée par la passion et l'intrigue politiques [12]. Une distinction d'ordre *formel* est, en outre nécessaire, suivant que le vote

11. On citera à ce sujet pour mémoire la crise Rochebouët de novembre 1877.

12. La distinction entre interpellations sur un point d'importance vitale et interpellations ayant un objet d'importance réduite peut sembler arbitraire. Font incontestablement partie de la première catégorie, les interpellations développées lors de la présentation du Cabinet devant les Chambres : à ce moment, et quelle que soit la portée des critiques formulées — articles du programme, composition du Cabinet — aucun doute n'est possible et par définition la « *question de Cabinet* » est posée. Il est plus délicat de faire le départ entre les interpellations se produisant au cours de l'existence du Cabinet, toutes les questions n'ayant pas la même importance dans le temps : en 1896, par exemple, la politique douanière ou agricole est au premier rang des préoccupations des Pouvoirs publics, en 1924 au contraire, elle n'a qu'un intérêt limité, en dépit de sa réelle importance intrinsèque. Néanmoins on admettra qu'il n'y a aucune commune mesure entre les deux questions suivantes, qui ont toutes deux provoqué une crise ministérielle, d'une part la guerre coloniale du Tonkin, (chute du Cabinet Ferry le 30 mars 1885), d'autre part, le refus de congés aux cheminots de l'Etat pour se rendre à un congrès syndicaliste, (chute du Cabinet Pèrier, mai 1895).

décisif est émis *sur le fond* ou *sur la fixation de la date* de l'interpellation. Les 16 crises du deuxième paragraphe feront donc l'objet de plusieurs subdivisions.

III. — Avant d'exposer les précédents en suivant les grandes lignes ainsi dégagées deux remarques d'ordre général sont nécessaires.

1) Les Ministères sont en principe mis en minorité devant le Parlement en conclusion d'une interpellation, soit par le vote d'un ordre du jour de confiance repoussé par le Président du Conseil, soit par le rejet d'un ordre du jour de confiance présenté par des députés et adopté par lui. Mais le fait principal et seul important est la question de confiance ; par suite le vote capital qui engage la responsabilité du Cabinet peut intervenir, soit sur la *question de la priorité*, c'est-à-dire sur la détermination d'un rang de présentation au scrutin des ordres du jour proposés, soit à l'occasion d'un *ordre du jour pur et simple* : si le Cabinet s'oppose à celui-ci, qui est adopté cependant, peu importe qu'aucune motion de défiance n'ait été votée ; le Cabinet a subi un échec. En somme aucune procédure solennelle n'est exigée pour l'accomplissement d'un acte aussi grave. Clemenceau disait très justement dès 1879 : « Les votes dans une Chambre « n'ont que la signification qui leur est donnée par les conven- « tions parlementaires »[13]. La déclaration traditionnelle du Président du Conseil ou d'un ministre : « Le Gouvernement pose « la question de confiance » est la formule magique qui indique la portée du débat[14].

2) Il arrive cependant qu'une procédure très compliquée soit suivie et que de véritables batailles soient livrées autour de l'*ordre du jour motivé*. Esmein a parlé à ce propos d'un « vérita- « ble formalisme, analogue à celui que contenaient jadis les for- « mules d'action dans la procédure formulaire des Romains »[15], et il a critiqué l'usage des *additions à l'ordre du jour*. Une

13. 16 décembre 1879, *J. off.*, 17 déc., p. 11.222.

14. Sur la procédure employée par les Assemblées pour le vote des ordres du jour, cf. E. PIERRE, *Traité de Droit politique*, 6e éd., Nos 666 et suiv.

15. *Revue politique et parlementaire*, 1901, t. 1, p. 502. *Les additions aux ordres du jour.*

addition est une disposition, insérée dans un texte primitif, afin d'en préciser ou d'en modifier le sens. Un ordre du jour favorable au Gouvernement a été voté ; afin d'en détruire l'effet un membre de l'opposition propose l'addition d'une formule dont la teneur implique désaveu ; en cas de succès de cette manœuvre le Cabinet est dans une situation équivoque qui risque de provoquer sa retraite. Un autre artifice de procédure est *le vote par division* qui est de droit lorsqu'il est demandé : chaque phrase de l'ordre du jour est votée séparément de manière à faire apparaître des majorités diverses suivant qu'il s'agit, par exemple, de « l'attachement indéfectible aux institutions républicaines » ou de la « confiance dans le Gouvernement »[16].

En somme additions à l'ordre du jour, vote par division, vote sur la priorité, vote sur la date sont autant de pièges habilement tendus par les tacticiens de métier pour provoquer la chute du Cabinet. La procédure parlementaire et ses détours accroissent certainement l'instabilité ministérielle.

Paragraphe I

Refus formel d'entrer en rapport avec le Cabinet

A deux reprises l'Assemblée a adopté une procédure et une formule dont la gravité n'échappera point ; la responsabilité ministérielle a été déclarée précisément par le refus explicite de faire jouer l'article 6 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875. Ces deux crises doivent être étudiées avant toutes autres :

I. — Le 24 novembre 1877 et le 10 juin 1924 la Chambre n'accepte pas d'entrer en rapport avec le Cabinet nouvellement constitué ; la discussion des interpellations déposées est systématiquement écartée et une *résolution* exprime cette volonté[17]. « La Chambre, considérant que, par sa composition et son

16. Cf. sur les additions à l'ordre du jour et les votes par division, E. Pierre, *Traité de droit politique*, 6e éd., Nos 668 et 995.

17. Bien que le Ministère de Rochebouët ait été précédemment étudié (Cf. *supra*, p. 51) il a paru bon de le mentionner à nouveau dans le présent chapitre, afin de permettre un rapprochement intéressant.

« origine, le Ministère du 23 novembre est la négation du droit « de la Nation et des droits parlementaires, déclare qu'elle ne « peut entrer en rapport avec le Ministère et passe à l'ordre du « jour ». Tel est le texte voté le 24 novembre 1877 par 315 voix contre 207. De Marcère et Floquet ont interpellé, mais la procédure normale n'a pas fonctionné ; il y a eu un véritable déni de contrôle parlementaire. La Commission du budget devait le 3 décembre transposer sur le plan de la fonction législative cette décision radicale ; elle déclare solennellement : « Nous ne « donnerons le vote des quatre contributions directes qu'à un « Ministère vraiment parlementaire ». Rochebouët est contraint de se retirer.

II. — En 1924 une attitude semblable est adoptée. Les décrets de nomination du Cabinet François-Marsal sont signés le 9 juin par le Président de la République, M. Millerand. Le 10 le Cabinet se présente devant le Parlement, des demandes d'interpellations ont été déposées par MM. Cachin, Blum, Aubriot, Reibel, Héraud, Leredu, sur la politique générale et les conditions dans lesquelles a été composé le Ministère ; M. François-Marsal accepte le débat immédiat, mais MM. Herriot, Viollette et Raynaldy déposent une motion d'ajournement. Après une courte discussion un texte ainsi conçu est adopté : « La Chambre, résolue à ne pas entrer en relation avec un Minis- « tère qui, par sa composition, est la négation des droits du « Parlement, refuse le débat inconstitutionnel auquel elle est « conviée et décide d'ajourner toute discussion jusqu'au jour « où se présentera devant elle un Gouvernement constitué « conformément à la volonté du pays ».

Le 13 juin, après la lecture du message de démission du Président Millerand, le Cabinet ainsi repoussé est démissionnaire. Il est d'ailleurs permis d'émettre des doutes sur la constitutionnalité de la résolution votée [18].

18. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2e éd., t. IV, p. 556, écrit à ce sujet : « Malgré la formule employée, il était évident que le vote atteignait « directement le Président de la République. Par là il était certainement incons- « titutionnel. D'autre part, la Chambre affirmait une chose incontestablement « inexacte : le débat auquel elle était conviée n'était nullement inconstitutionnel... « Le Ministère était légalement constitué et la Chambre n'avait aucune raison « légale pour refuser d'engager le débat avec lui ».

Paragraphe II

Les cas de retrait explicite de confiance

Seize Cabinets ont été formellement mis en minorité en conclusion de la discussion d'une interpellation. En adoptant les critères secondaires énoncés ci-dessus on constate que :

— d'une part, 4 interpellations ont eu pour objet la *politique générale du Cabinet* ;

4 interpellations ont eu pour objet une *affaire d'importance primordiale* ;

4 interpellations portaient sur un *point d'importance secondaire*, dans *un* cas était discuté un rapport d'enquête ;

— d'autre part, si les treize crises précédentes ont eu lieu après discussion et vote *sur le fond*, dans quatre autres cas le Cabinet a été mis en échec *sans débat* ou après un vote *sur la date* des interpellations.

A. — MISE EN MINORITÉ, APRÈS DÉBAT SUR LE FOND

I. — *Interpellations sur la politique générale.*

Les quatre Ministères dont la chute a été ainsi provoquée sont :

1) Ministère Ribot, le 12 juin 1914,
2) Ministère Herriot, le 21 juillet 1926,
3) Ministère Chautemps, le 25 février 1930,
4) Ministère Steeg, le 22 janvier 1931.

Il importe de noter dès l'abord que trois de ces crises se produisent dès la présentation du Cabinet au Parlement et la quatrième fort peu de temps après cette prise de contact.

1. — A la suite des élections législatives de 1914 [19], le Prési-

19. Le Cabinet Ribot a été précédemment étudié, (Cf. *supra*, p. 98), du point de vue des rapports du Gouvernement et du Corps électoral.

dent de la République confie à Ribot, après une vaine tentative de Viviani, le soin de former le Ministère. Les décrets de nomination portent la date du 9 juin et le 12 le Cabinet se présente devant le Parlement ; Puech et Augagneur interpellent sur sa composition qui, selon eux, ne correspond pas à la volonté exprimée par le Corps électoral. Ribot s'explique, mais en vain ; Marcel Sembat lui répond avec vivacité et moquerie ; finalement deux ordres du jour sont déposés, l'un de défiance par Dalimier et Puech, et l'autre de confiance par Combrouze. Ribot pose la question de confiance contre la priorité demandée pour le premier ; la Chambre l'ayant néanmoins accordée par 306 voix contre 262 — 31 abstentions et 1 absent — le Cabinet battu dès ses premières armes se retire aussitôt. L'ordre du jour Puech est ensuite adopté par 374 voix contre 187 — 59 abstentions et 1 absent —.

2. — Le 19 juillet 1926, M. Herriot constitue son second Ministère. Dès le 21 la lecture de la déclaration ministérielle suscite des interpellations de MM. Cachin, E. Borel et Aubriot, sur la politique générale et sur la politique financière et économique du Gouvernement ; M. de Monzie et le Président du Conseil développent leurs projets financiers ; l'ordre du jour Cazals, Bastid, Delbos, Dezarnaulds, combattu par M. Franklin-Bouillon est accepté par M. Herriot qui pose la question de confiance ; ce texte est repoussé par 290 voix contre 237 — 24 abstentions et 19 absents — après un débat relativement court [20].

3. — C'est aussi le jour même de sa présentation, le 25 février 1930, que le Cabinet Chautemps, formé le 21, succombe ; MM. Paul Reynaud, Cachin, Labroue, Ed. Soulier interpellent avec succès le Cabinet que défendent MM. Blum, Herriot et Paul-Boncour et que Franklin-Bouillon critique avec fougue ; la priorité demandée pour l'ordre du jour de confiance Antériou, et sur laquelle M. Chautemps pose la question de confiance

20. Le 21 juillet 1926, il n'y eut pas de vote sur la priorité, un seul ordre du jour ayant été déposé.

est refusée par 292 voix contre 277 — 23 abstentions et 7 absents par congé — [21].

4. — M. Steeg par contre passe le cap des premières interpellations sur la politique générale : le 18 décembre 1930 les chefs de l'opposition s'abstiennent d'intervenir [22]. Ce n'est que partie remise : dès le 16 janvier 1931, un débat est instauré sur la politique agricole et économique du Gouvernement et le 22 janvier M. Buyat interpelle sur le différend qui se serait élevé à ce sujet entre deux ministres, MM. V. Boret et Léon Meyer ; cette fois M. Flandin prend la parole et après un long plaidoyer du ministre de l'Agriculture et une intervention du Président du Conseil la priorité demandée pour l'ordre du jour de défiance Buyat est votée par 293 voix contre 283 — 20 abstentions et 12 absents — [23]. En fait le débat sur la politique générale du Cabinet, retardé de quelques semaines par la « trêve des confiseurs », se déroule sous cette forme inattendue et le cas Steeg est de même nature que les exemples précédents [24].

21. Deux autres ordres du jour Dignac et Gaston-Gérard sans impliquer la défiance, étaient hostiles à la majorité de cartel et demandaient la condamnation des « doctrines collectivistes ».

22. Le 18 décembre 1930 l'ordre du jour de confiance est voté par 291 voix contre 294 — 30 abstentions et 2 absences par congé.

23. « La Chambre réprouvant les manœuvres spéculatives également nuisibles aux agriculteurs et aux consommateurs, manœuvres qui ont été le résultat d'une publicité favorisée par les déclarations du Gouvernement, et repoussant toute addition, passe à l'ordre du jour ».

24. Un cas très particulier est soulevé par la chute du Cabinet Bouisson, formé le 30 mai 1935 et mis en minorité le 4 juin dès la première séance. En effet, ce jour-là, dès la lecture de la déclaration ministérielle, le Président du Conseil invité par le président de séance à indiquer la date qu'il propose pour la discussion des interpellations, déclare que « le pays réclame des actes et non des discours », il demande donc le renvoi à la suite et pose la question de confiance. M. Ramette, qui a déposé l'une des interpellations ainsi repoussées s'élève contre cette procédure ; après une intervention de M. Blum, le Président Bouisson maintient sa demande de renvoi, qui est ordonnée par 363 voix contre 151. Le Cabinet est renversé par suite du rejet du projet de loi portant « délégation de pouvoirs » au Gouvernement ; c'est donc sous la rubrique spéciale consacrée à ce moyen d'engager la responsabilité ministérielle que cette crise doit être étudiée.

II. — *Interpellations sur une question d'importance primordiale*

Au cours de l'existence d'un Ministère des événements se produisent qui provoquent des décisions gouvernementales ; l'essence même de la responsabilité ministérielle est de permettre un débat parlementaire postérieur à l'action pour sanctionner celle-ci. Au cours de la III^e^ République certains faits ont eu une profonde répercussion sur la vie politique ; certaines « affaires » ont déterminé des mouvements d'opinion et influencé l'orientation des partis ; l'objet des interpellations auxquelles elles donnent lieu est alors de première importance. Il est tout à fait naturel qu'en de telles circonstances la critique de l'action gouvernementale ait pour but et pour résultat le changement de Cabinet. Il en a été ainsi à quatre reprises :

1. *L'Affaire du Panama* a entraîné la chute, le 28 novembre 1892, du Cabinet Loubet.

2 et 3. Le Cabinet Brisson et le Cabinet Dupuy succombent les 25 octobre 1898 et 12 juin 1899, en conclusion d'interpellations relatives au développement de l'*Affaire Dreyfus*.

4. Une interpellation sur les incidents auxquels a donné lieu l'application de la *loi du 9 décembre* 1905 provoque la démission du Cabinet Rouvier le 7 mars 1906.

1. — En novembre 1892, le scandale financier du Canal de Panama, qui datait à vrai dire de plusieurs années, entre dans une phase publique et dramatique. La compromission prétendue de plus de cent parlementaires dans cette affaire est le thème de controverses passionnées dans la presse et dans l'opinion. La Chambre ne pouvait rester insensible à un débat qui la touchait de si près et, à dire vrai toute la session extraordinaire de 1892 est placée sous ce signe. La procédure parlementaire débute le 11 novembre par trois demandes d'interpellations Delahaye, Argeliès, Gauthier (de Clagny). Avant que le débat ne soit ouvert l'Assemblée vote une proposition de loi tendant à abolir le privilège de juridiction des articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle. Le 18 novembre la discussion du projet de loi portant modification de la loi du 29 juillet 1881

sur la presse donne l'occasion à Loubet de poser la question de confiance sur le passage à la discussion des articles : il obtient 324 voix contre 228. Le 29 novembre a lieu la grande séance que Barrès a racontée dans son livre *Leurs figures*. Delahaye menace, la Chambre est déchaînée, Floquet, son Président, se justifie [25] ; Loubet s'associe à la demande d'enquête et la nomination au scrutin de liste d'une Commission est décidée par 311 voix contre 243.

La Commission commence ses travaux lorsque la mort subite du baron de Reinach, l'un des principaux personnages compromis dans l'affaire, met l'émoi à son comble. On reproche aussitôt au Gouvernement de ne pas avoir fait procéder à l'autopsie du corps et de n'avoir pas fait apposer immédiatement les scellés. De son côté la Commission exige des pouvoirs judiciaires d'enquête. Tous ces griefs sont portés à la tribune et résumés dans une question posée le 28 novembre par le marquis de La Ferronnays. Ricard, le garde des Sceaux, justifie assez maladroitement l'attitude de la Justice et déclare que le Gouvernement ne se servira que des moyens légaux ; Millevoye ayant transformé la question en interpellation, Brisson, président de la Commission d'enquête formule à son tour les désirs de celle-ci et il dépose un ordre du jour débutant ainsi : « La Chambre s'associant au désir exprimé par sa Commission « d'enquête... ». Le Président du Conseil s'efforce de répondre, les huées de l'opposition couvrent sa voix ; après quelques phrases, excédé, il descend de la tribune en repoussant l'ordre du jour Brisson et en demandant à la suite de Leygues le vote de l'ordre du jour pur et simple. Celui-ci est repoussé par 293 voix contre 195 [26] ; le Cabinet est démissionnaire.

2. — L'affaire Dreyfus agite et divise depuis de longs mois le pays tout entier. Constitué le 29 juin 1898 le Cabinet Brisson a passé, contrairement aux habitudes, un été sans répit : les procès Zola, la découverte du « faux », et le suicide du lieutenant-

25. Séance du lundi 21 novembre 1892, *J. off.*, 22 nov., *Chambre*, p. 1645.
26. Séance du lundi 28 novembre 1892, *J. off.*, 29 nov. 1892, *Chambre*, p. 1735.

colonel Henry, la démission de Cavaignac, la demande en révision qui provoque la retraite du général Zurlinden et du ministre des Travaux publics Tillaye (17 septembre), ont passionné l'opinion et compromis l'unité et l'autorité du Cabinet.

Le mardi 25 octobre est ouverte la session extraordinaire de 1898 et des manifestations d'hostilité ont lieu aux abords du Palais-Bourbon. Sept demandes d'interpellations ont été déposées au cours des vacances parlementaires au sujet de l'affaire Dreyfus et particulièrement au sujet de la demande de révision du procès adressée par le garde des Sceaux à la Chambre criminelle de la Cour de Cassation. Brisson voudrait que ces dernières interpellations soient séparées du lot afin de ne « mêler ni une question ministérielle, ni une question politique à une affaire rendue à la suprême autorité judiciaire du pays », Déroulède somme « ce Cabinet de malheur » de se retirer et, pour chasser « ces libéraux faisant les sectaires » il se déclare prêt à tout, « dussions-nous, quelque soit notre grand respect pour « l'armée, éclabousser par nos votes ce général Chanoine... ». Celui-ci demande la parole et donne sa démission à la tribune même [27].

Après une suspension de séance motivée par cet incident qui a surpris le Gouvernement, Brisson demande à la Chambre de s'ajourner au surlendemain jeudi et, « avant de s'ajourner, d'affirmer l'unité et la suprématie du Pouvoir civil ». A la discussion des interpellations est donc substitué un nouveau débat qui provoquera la chute du Cabinet. C'est le jeu des *additions à l'ordre du jour* qui amène ce résultat, qui n'est nullement imprévu. La série de scrutins contradictoires, qui se déroule, montre bien les périls de la procédure parlementaire pour le Cabinet et, à ce titre, elle mérite d'être rapportée.

Un ordre du jour signé par Ribot, de la Porte, Isambert, Poincaré, Méline, Barthou, Pelletan, Doumergue et autres est ainsi conçu : « La Chambre, affirmant la suprématie du Pouvoir civil « et confiante dans l'armée fidèle observatrice des lois de la

27. Séance du 25 octobre 1898, *J. off.*, du 26 octobre, *Chambre*, p. 2110.

« République décide d'ajourner à jeudi la discussion des inter- « pellations ». A ce texte plusieurs sous-amendements sont proposées ; le premier émane de M. de Mahy et « ... invite le « Gouvernement à mettre fin à la campagne d'injures organisée « contre l'armée » ; le deuxième, par Cunéo d'Ornano : « ... mais « regrettant que la révision d'une condamnation pour trahison « envers le pays ait été décidée par le Cabinet tout entier, « contrairement à l'opinion du Parlement et du pays...» ; le troisième par le comte de Mun : «... et blâmant l'inertie du « Gouvernement en présence des outrages adressés à l'armée ». Un deuxième ordre du jour est signé par plusieurs membres de la Droite : « La Chambre, affirmant la suprématie du Pouvoir « civil, et blâmant le Gouvernement de n'avoir pas fait respecter « l'armée, ... »[28].

Cavaignac insiste pour que la discussion ne soit pas ajournée et Brisson demande la priorité pour l'ordre du jour Ribot-de la Porte ; il repousse l'addition proposée par de Mahy. Tout cela ne va pas sans une profonde agitation dans l'Assemblée ; Georges Berger présente à son tour une addition : « ... et blâmant « le Gouvernement de n'avoir pas fait respecter l'armée ». La *division* est demandée par Marcel Habert. La première partie : « La Chambre, affirmant la suprématie du Pouvoir civil « et confiante dans l'armée fidèle observatrice des lois de la « République... » est votée à l'unanimité de 543 voix. Au milieu d'une extrême confusion le garde des Sceaux apporte des explications qui touchent au fond bien que seul l'ajournement soit discuté ; l'addition Georges Berger qui blâme le Gouvernement, est repoussée par 294 voix contre 261. Ensuite est votée par 296 voix contre 243 l'addition de Mahy repoussée par Brisson. Berteaux, jugeant que la Chambre à la suite de ces deux votes va se séparer sur une équivoque demande à son

28. Un troisième ordre du jour émane de Vazeille : « La Chambre, respectueuse du principe de la séparation des Pouvoirs, la Cour de Cassation étant saisie, décide d'ajourner le débat sur l'affaire Dreyfus à un mois » ; un quatrième est signé par Guieysse : « La Chambre, comptant sur l'énergie du Gouvernement pour sévir contre tous les factieux..... », il est retiré ; un cinquième texte présenté par Chassaing et identique à l'ordre du jour Ribot est retiré également.

tour l'insertion dans l'ordre du jour ainsi modifié d'une nouvelle addition « ... et confiante en lui pour prendre dans ce but les « mesures nécessaires » et, sur cette addition elle-même, par un raffinement suprême la *division* est demandée par Marcel Sembat ; les mots « et confiante en lui » sont repoussés par 286 voix contre 254 — 31 abstentions, 9 absents. — Le Cabinet, battu par les deux derniers scrutins, se retire aussitôt pour présenter sa démission au chef de l'Etat [28bis].

Telle a été la fameuse séance du 25 octobre 1898, l'une des plus passionnées et des plus déconcertantes de la Troisième République

3. — L'affaire Dreyfus et ses suites est également la cause de la défaite du Cabinet Dupuy qui succède immédiatement au Cabinet Brisson. Le 5 juin 1899 une interpellation Laloge « sur les faits scandaleux qui se sont produits dans l'enceinte du « pesage d'Auteuil » — où le baron Christiani s'est livré à des voies de fait sur la personne du Président Loubet — suscite un débat qui se termine par le vote d'un ordre du jour « approu- « vant les déclarations du Gouvernement » (315 voix contre 149) ; Cassagnac a violemment attaqué Dupuy auquel Lasies a reproché d'avoir « le mauvais œil » [29]. Le dimanche suivant, au retour de Longchamp, des manifestations se produisent sur les Boulevards et c'est le 12 juin l'occasion d'une nouvelle interpellation qui sera funeste au Cabinet. Vaillant reproche à la police ses violences contre les républicains. Après une discussion confuse Dupuy repousse l'ordre du jour pur et simple que la Chambre écarte par 311 voix contre 199 ; la priorité demandée pour l'ordre du jour Vaillant : « La Chambre félicite « le peuple de Paris de son éclatante manifestation pour la « République et condamne les violences de la police contre

28 *bis*. L'aspect chaotique de cette « bataille d'ordres du jour » ne serait pas complètement dégagé si on n'ajoutait pas que la Chambre vote, bien qu'il n'y ait plus de Gouvernement, l'ensemble de l'ordre du jour Ribot-de La Porte, modifié par l'addition de Mahy (439 voix contre 19). Enfin une proposition de résolution de Baudry d'Asson tendant à la mise en accusation des ministres, à l'exception du général Chanoine, est renvoyée à la Commission d'initiative.

29. *J. off.*, du 6 juin 1899, *Chambre*, p. 1565.

« les républicains ». — est refusée par 354 voix contre 101 ; il en est de même à 253 voix contre 246, 47 abstentions, 33 absents pour la priorité de l'ordre du jour Saumande : « La Chambre « approuvant les déclarations du Gouvernement... ». Le Cabinet qui a demandé le vote de ce texte subit donc un premier échec. Un troisième ordre du jour est repoussé à son tour ; à ce moment Ruau, un ancien ministre de l'Agriculture dépose un quatrième texte : « La Chambre, résolue à ne soutenir qu'un « Gouvernement décidé à défendre avec énergie les institutions « républicaines et à assurer l'ordre public... », auquel malgré Dupuy, la priorité est accordée par 342 voix contre 160 et 45 abstentions. Quand il s'agit de passer au vote sur le fond, le Président du Conseil qui a ainsi subi un deuxième échec sur la priorité pose la question de confiance contre l'ordre du jour Ruau et déclare n'accepter que l'ordre du jour Saumande ; le premier est cependant voté par 296 voix contre 159 et 93 abstentions et le Ministère, incontestablement congédié par trois votes successifs, est contraint de se retirer. Ce dernier scrutin du 12 juin a une influence capitale : il dégage une majorité nouvelle qui permettra une longue durée au Cabinet Waldeck-Rousseau.

4. — A la suite de la séparation de l'Eglise et de l'Etat la propriété des édifices cultuels est dévolue aux collectivités publiques et il est nécessaire de procéder aux inventaires des églises ; l'article 3 de la loi du 9 décembre 1905 prescrit cette formalité. Mais l'opinion publique dans de nombreux départements est violemment hostile à la loi elle-même. Elle estime que l'inventaire est une mesure vexatoire et les préliminaires d'une véritable spoliation. Des incidents se sont déjà produits dans tout le pays, lorsque le 6 mars 1906 à Boeschpe (Nord) une émeute éclate et cause la mort d'un manifestant. Le Parlement, qui avait été assez profondément passionné et divisé par la discussion, récente encore, de la loi de séparation, s'émeut vivement de ce pénible événement ; derrière celui-ci et les critiques de fait qu'il comporte c'est tout le système de la loi qui est visé, et le débat qui s'ouvre à la Chambre le 7 mars est sans conteste une manifestation importante, met-

tant en question l'un des principes de la politique intérieure contemporaine[30]. Il entraîne la démission du Cabinet Rouvier.

Trois interpellations sont développées : par Plichon « sur « la catastrophe de Bœschpe » ; Guieysse « sur la conduite que « le Gouvernement doit tenir pour vaincre la résistance à l'appli- « cation de la loi » ; Lemire « sur le meurtre commis à l'occa- « sion des inventaires ». Briand prononce un discours, dont l'affichage est voté par 308 voix contre 198, en faveur de la loi dont il a été le rapporteur ; le ministre de l'Intérieur Dubief explique l'incident ; Ribot répond à Briand et critique les inventaires, l'affichage de son discours est également décidé (247 voix contre 197). Un député du Nord, Pasqual, à la suite de ces deux votes demande l'affichage du discours de l'abbé Lemire et de celui du ministre de l'Intérieur ; il en est ainsi décidé[31]. Il n'en faut pas davantage pour que certains députés, pris sans doute d'émulation, demandent l'affichage du débat complet ! La Chambre refuse de le voter. Neuf ordres du jour sont déposés comme conclusion à ce curieux débat : 6 demandent la suspension des inventaires ; 2 autres approuvent le Gouvernement et comptent sur lui pour assurer immédiatement l'exécution de la loi ; le dernier, déposé par M. Raoul Péret, se contente d'approuver les déclarations du Gouvernement. Rouvier refuse les textes qui lui enjoignent de suspendre l'application de la loi, il demande à la Chambre d'accorder la priorité à l'ordre du jour Péret.

Un débat confus s'engage, marqué par des déclarations de Ribot et de Rouvier et une intervention de Sembat et d'Etienne Flandin ; Rouvier s'efforce de préciser la position du Gouvernement qui veut appliquer la loi dans un esprit libéral. La priorité est accordée à l'ordre du jour Péret, mais la Chambre repousse le texte sur lequel Rouvier a posé la question de confiance ; par 267 voix contre 234 — 26 abstentions et 42 absents — le Ministère est mis en minorité et se retire.

30. 7 mars 1906, *J. off.*, *Chambre*, p. 1258 et suiv.

31. Affichage du discours de l'Abbé Lemire, 203 voix contre 184. — Affichage du discours de Dubief, 298 voix contre 147.

III. — *Interpellations sur une question d'importance secondaire.*

Les votes qui amènent la retraite des Cabinets Périer (22 mai 1894), Dupuy (14 janvier 1895), Ribot (28 octobre 1895) et Monis (23 juin 1911), sont loin de présenter le même caractère que les précédents : pour comprendre qu'ils mettent en jeu la responsabilité ministérielle il faut se référer aux conditions parlementaires ambiantes car une sanction aussi énergique paraît disproportionnée à la minime importance de l'objet de l'interpellation. Il est curieux de remarquer que sur quatre cas trois se produisent en 1894 et 1895, coup sur coup [31 *bis*].

1. — Le Cabinet Périer est mis en minorité le 22 mai 1895. Salis pose au ministre des Travaux publics, Jonnart, une question « sur l'attitude des chemins de fer qui refusent à leurs « ouvriers et employés la faculté de prendre part au congrès « de la Fédération des syndicats des chemins de fer ». Jourde transforme la question en interpellation et M. Millerand en profite pour ouvrir un débat politique et pour déposer un ordre du jour de défiance. De Ramel, au nom de la Droite qui se retourne brusquement contre le Cabinet, dépose à son tour un ordre du jour reconnaissant aux ouvriers de l'Etat le droit syndical ; cette doctrine qui a été précédemment combattue par le Gouvernement ne correspond pas du tout aux opinions de ceux qui l'adoptent momentanément dans un but de tactique parlementaire. L'ordre du jour pur et simple demandé par Périer, qui n'a point parlé au cours du débat, est repoussé par 251 voix contre 217 — 78 abstentions et 31 absents — et l'ordre du jour de Ramel est voté. Dès le résultat du premier scrutin, les ministres ont quitté la salle, donnant signification politique à ce qui aurait pu être tenu pour un accident [32] ; ici apparaît

31 *bis*. La cinquième crise, au cours de la discussion d'un rapport fera pour le moment l'objet d'une simple note — note 37 *bis* p. 133 ; — Cf. *infra*, p. 217 le développement.

32. Les ordres du jour déposés et les votes émis le 22 mai sont les suivants :

a) Ordre du jour Millerand repoussé par 240 voix contre 224 :

« La Chambre invite le ministre des Travaux publics à faire respecter par les « compagnies de Chemins de fer, et en première ligne par les chemins de fer de « l'Etat, la loi sur les syndicats professionnels et passe à l'ordre du jour ».

b) Ordre du jour de Ramel, voté par 250 contre 191 :

clairement un exemple de la susceptibilité excessive dont ont souvent fait preuve les Gouvernements, et de l'efficacité d'une manœuvre politique opérée par les groupes extrêmes de l'Assemblée.

2. — Le troisième Cabinet Dupuy donne de même sa démission à la suite d'une interpellation qui ne met pas en question sa politique proprement dite. Le 12 janvier 1895, le Conseil d'Etat rend un arrêt sur la garantie par l'Etat des intérêts des obligations émises par les compagnies de P.O. et du Midi ; la décision en sa teneur infirme la thèse du ministre des Travaux publics Barthou, qui, d'une façon assez surprenante, donne sa démission le 13. Dès le lendemain, M. Millerand interpelle le Cabinet sur cette situation nouvelle ; il dépose un ordre du jour de défiance et une proposition de résolution demandant la nomination d'une Commission d'enquête pour examiner la responsabilité de Raynal, le ministre qui, en 1882, a signé la convention avec les grandes compagnies. Une série de votes contradictoires se termine par une mise en échec du Cabinet ; la priorité ayant été refusée à l'ordre du jour qu'il a accepté, le Président du Conseil quitte la salle des séances donnant un nouvel exemple du fonctionnement automatique de l'article 6 de la loi constitutionnelle [33].

3. — Le 28 octobre 1895, le ministre de la Justice du Cabinet

« La Chambre considérant que la loi de 1884 s'applique aux ouvriers et em-
« ployés de l'Etat, aussi bien qu'aux Compagnies et industries privées, invite le
« Gouvernement à la respecter et à en faciliter l'exécution ».

33. Les détours de la lutte des ordres du jour en cette occurrence méritent d'être brièvement mentionnés : la Commission d'enquête demandée par Millerand, mais qui ne vise point un membre du Cabinet actuellement au pouvoir, est votée par 230 voix contre 206.

Sept ordres du jour sont proposés, notamment, un ordre du jour Pourquery de Boisserin, qui n'exprime pas la défiance mais l'implique par son origine même, s'oppose à un ordre du jour Trélat qu'accepte Dupuy ; la priorité étant votée pour le premier, le Président du Conseil fait remarquer que le Gouvernement ne s'est point engagé sur ce point mais qu'il se retirera si l'ordre du jour lui-même est voté ; cette déclaration amène le rejet du texte par 264 voix contre 246. L'ordre du jour pur et simple est ensuite rejeté par 266 voix contre 250. Finalement Dupuy pose formellement la question de confiance sur l'ordre du jour Trélat, mais la Chambre lui refuse la priorité par 263 voix contre 241. Après le départ du Cabinet, la Chambre vote par 314 voix un ordre du jour Krantz « réservant les droits de l'Etat ».

Ribot doit répondre à trois interpellations, de Binder, Rouanet et G. Berry, sur les lenteurs et la partialité apportées dans la répression des fraudes de toute nature commises dans l'affaire des chemins de fer du Sud, à la suite de laquelle Magnier, sénateur du Var, a été condamné, le 15 octobre, pour corruption [34]. La Chambre adopte un ordre du jour ainsi conçu : « La « Chambre, considérant qu'il convient d'interdire aux membres « du Parlement de participer à des syndicats financiers, et « résolue à faire la lumière complète sur l'affaire des chemins « de fer du Sud, invite le ministre de la Justice à poursuivre « toutes les responsabilités et passe à l'ordre du jour ». Ribot qui a repoussé la dernière partie de ce texte se retire. D'après une note officieuse parue dans la presse, le Président Faure aurait demandé au Président du Conseil s'il se considérait comme tenu de donner sa démission et celui-ci aurait répondu que, « quoique l'ordre du jour ait eu un caractère individuel, « ses collègues et lui croient par respect pour leur dignité et « pour le principe de la solidarité ministérielle devoir résigner « leurs fonctions ». Sans mettre en question pour l'instant [35] le principe ainsi évoqué, cette crise montre que le Cabinet est à la merci d'un vote de hasard et que la notion de responsabilité ministérielle dont il est fait application est susceptible d'accentuer l'instabilité du Cabinet. Il est vrai que, dans ce précédent Ribot, la situation parlementaire générale n'est pas favorable au Ministère qui ne peut espérer se maintenir longtemps encore au pouvoir.

4. — Un dernier exemple illustre cette série des Cabinets mis en minorité et démissionnaires à la suite d'une interpellation sur un point d'importance secondaire ; il montre mieux encore que les précédents de quelle futilité de motif s'accommodent les usages du parlementarisme français lorsqu'il s'agit de renverser un Ministère.

Le général Goiran a été nommé ministre de la Guerre du Cabinet Monis, le 26 mai 1911, en remplacement de Berteaux

34. Cette affaire avait déjà donné lieu le 1er juin 1895 à une interpellation de Rouanet.

35. *Infra*, p. 346 et suiv.

victime d'un accident d'aviation ; le 19 juin répondant au Sénat à M. de Tréveneuc, il expose son opinion sur le haut commandement des armées en temps de guerre[36]. Le 23, M. André Hesse interpelle le Gouvernement au sujet de cette déclaration ; l'amiral Bienaimé et le général Pédoya appuient les critiques qu'il formule contre la thèse ministérielle. Des ordres du jour motivés sont déposés mais ils sont très vagues et sans grand péril, l'ordre du jour pur et simple est également demandé et s'il est voté le Gouvernement se tirera sans gloire, mais sans risque, de ce mauvais pas. C'était compter sans l'opiniâtreté du garde des Sceaux Antonin Perrier qui remplace le Président du Conseil Monis immobilisé par les suites de l'accident d'aviation d'Issy-les-Moulineaux. Le vieux parlementaire savoyard n'entend point se contenter d'une échappatoire et il pose hardiment la question de confiance contre l'ordre du jour pur et simple. Les adversaires du Cabinet ne laissent point passer cette occasion et la Chambre vote l'ordre du jour par 248 voix contre 224. Les ministres consternés restent à leur banc un moment, on crie : « démission ! ». La séance est levée par Etienne qui préside et lorsqu'elle est reprise, Perrier et ses collègues ne reviennent pas ; le Cabinet est démissionnaire le soir même. Une interpellation subtile, une attaque bien menée, une faute de tactique et voilà le Ministère à terre !

Une remarque valable pour les quatre Cabinets considérés doit être faite cependant ; on a déjà noté qu'en octobre 1895 le Président Faure avait demandé à Ribot de rester au pouvoir parce que seul son ministre de la Justice avait été mis en minorité. Pour justifier sa décision le Président du Conseil avait invoqué le principe de la solidarité ministérielle. Or dans les trois autres cas il en est de même[37] : Jonnart est seul en cause en mai 1894, Barthou est à l'origine du débat en janvier 1895, les idées du général Goiran sont critiquées en juin 1911. Il est donc permis de conclure que si, en ces quatres circonstances le Cabinet a donné sa démission après un vote d'importance

36. *J. off.*, *Sénat*, p. 798, col. 3.
37. Cf. sur ces trois cas, *infra*, p. 345 et suiv.

politique minime, c'est parce que la responsabilité *individuelle* d'un de ses membres était engagée. La susceptibilité dont il fait preuve trouverait dans ce cas sa justification : c'est une certaine conception de la solidarité ministérielle qui provoque la crise et non un excessif affinement de la notion de confiance [37 *bis*].

B. — *MISE EN MINORITÉ SUR LA FIXATION DE LA DATE DES INTERPELLATIONS*

La Chambre des Députés, à quatre reprises différentes, a congédié par un vote explicite de défiance un Cabinet auquel des interpellations étaient adressées, mais sans que le fond du débat ait été évoqué. La responsabilité ministérielle est déclarée à propos de la *fixation de la date* de la discussion ; le Gouvernement propose un ordre d'urgence ou le renvoi à une date ultérieure, l'Assemblée au contraire exige la discussion immédiate. La particularité de cette procédure justifierait une étude distincte, en dehors de considérations sur l'importance de l'objet du débat ; pourtant on constatera que dans les trois cas il s'agissait vraiment de la politique générale du Gouvernement. Ces crises sont intéressantes dans la mesure où elles font sentir très exactement la nature de la *confiance*. La confiance c'est un *crédit* accordé au Cabinet ; or le facteur temps est l'un des éléments essentiels du crédit ; la confiance est grande lorsque le terme est indéterminé, elle est très compromise si le moment de la reddition des comptes est fixé dès l'origine. Lorsque le Cabinet demande un délai fixe pour répondre aux interpellations il accepte une diminution momentanée de son crédit ; lorsque le Cabinet est mis en demeure de fournir sur le champ une justification de ses actes, il n'a plus aucun crédit et la confiance est morte. On lui dit à peu près ceci : « disparaissez, « car ni dans une heure, ni dans huit jours vous n'aurez notre « confiance ».

37 *bis*. Un cinquième Cabinet a été renversé par le rejet d'un ordre du jour de confiance : c'est le Cabinet Clemenceau, le 20 juillet 1909. Toutefois comme il ne s'agit pas de la discussion d'une *interpellation*, mais de celle du *rapport d'une Commission* d'enquête, l'étude de cette crise a été reportée au chapitre qui traite du rôle des Commissions (*infra*, p. 217).

C'est pourquoi cette procédure rapide est tout à fait admissible puisqu'elle traduit, sans les habituels ménagements, un désaccord profond qui ne saurait se prolonger ; toutefois son caractère brutal explique qu'elle ait été rarement usitée.

1. — L'expédition du Tonkin en 1885 dégénère en guerre contre la Chine et le corps d'occupation essuie quelques revers dont la nouvelle, amplifiée par les commentaires, se répand rapidement et suscite une émotion considérable à la Chambre. Le 26 mars Grasset dépose une demande d'interpellation et de la Porte formule une question sur la retraite du corps d'armée du général de Négrier devant Lang-Son ; le 28 l'interpellation est discutée et se termine par un débat sur les ordres du jour qui montre bien l'hostilité croissante de l'Assemblée à l'égard du Cabinet. Un ordre du jour Granet-Rivet déclare « la Cham-« bre convaincue qu'une politique plus claire et plus prévoyante « peut seule amener une solution honorable », et un ordre du jour Raoul-Duval retire explicitement la confiance. Naturellement Ferry repousse l'un et l'autre ; la priorité n'est refusée au premier que par 242 voix contre 217. Ribot et Francis Charmes déposent alors un troisième ordre du jour : « La Chambre, « confiante dans son armée et dans l'énergie de ses chefs » ; Ferry acquiesce, non sans que Ribot déclare expressément que son ordre du jour ne signifiait rien de plus que la formule employée, et que, si le Cabinet veut obtenir la confiance pour lui-même, il lui appartient d'amender le texte. Après le vote unanime, Ferry demande « comme un vote de confiance », le vote de l'ordre du jour pur et simple qui est adopté finalement par 259 voix contre 209 — 40 abstentions et 14 absents —. Les débats de cette séance et la manœuvre de Ribot montrent la réticence de l'Assemblée et la menace qui pèse sur le Cabinet. Un événement douloureusement ressenti par le pays entier précipite la crise : le 28 mars Lang-Son est évacuée et une dépêche du général Brière de l'Isle laisse croire à une défaite importante. Le lundi 30 mars Ferry dépose un projet de loi ouvrant un crédit de 200 millions pour l'expédition du Tonkin ; en même temps Clemenceau, Ribot et Raoul-Duval demandent à interpeller le Gouvernement. Laquelle des deux initiatives aura la

priorité ? Le Président du Conseil se rend compte que sa perte est décidée et en réclamant le vote d'urgence des crédits il déclare : « Nous ne considérons nullement le vote des crédits « comme un vote de confiance..., vous pourrez déterminer par « un vote ultérieur à quelles mains vous entendez en confier « l'exécution ». Clemenceau à son tour exige la discussion immédiate de son interpellation, mais dans son esprit il ne s'agit que d'une interpellation de pure forme car, « à l'heure « présente aucun débat ne peut plus s'engager entre le Minis- « tère à la tête duquel il (Ferry) est placé et un membre répu- « blicain de cette Chambre... ce n'est plus un ministre, ce ne « sont plus des ministres que j'ai devant moi, ce sont des « accusés », et encore : « en ce qui concerne le Ministère la Cham- « bre *doit en disposer sans débat* et c'est pour lui permettre de « le faire que je dépose à la fois une demande d'interpellation « ... et un ordre du jour... ».

Et Ribot de renchérir : « Vous ne pouvez à cette heure que « vous retirer, vous le devez à la République à qui vous venez « d'infliger la première humiliation ».

A la suite de ces interventions la priorité est refusée pour la demande de crédits par 306 voix contre 149 (49 abstentions et 18 absents). Ferry annonce aussitôt qu'il va remettre sa démission et l'interpellation déposée est retirée [38].

2. — Le Cabinet Leygues, le 12 janvier 1921, et le Cabinet Briand, le 29 octobre 1929, sont mis en minorité sur la question de la fixation de la date des interpellations. La rapidité de ces crises qui se produisent, l'une le premier jour de la session ordinaire de 1921, l'autre le premier jour de la session extraordinaire de 1929 ; le refus absolu d'accorder au Cabinet un plus long crédit, montrent que l'Assemblée est bien décidée à faire jouer la responsabilité ministérielle.

La situation est nette surtout pour le Cabinet Leygues ; tout le monde le donne pour battu et, en posant la question de confiance sur la date, le Président du Conseil désire sans aucun doute éviter des débats pénibles. Le résultat massif

38. Séance du 30 mars 1885, *J. off.*, 31 mars, *Chambre*, p. 703 et suiv.

de 447 voix contre 116 — 35 abstentions et 17 absents — donne en outre sa pleine valeur à ce congé définitif : point n'était besoin de développer les interpellations [39].

3. — La chute brusquée du Cabinet Briand, sur le refus de remettre à une séance ultérieure la discussion des interpellations, est plus surprenante, la Chambre ne paraissant pas délibérément hostile et l'habileté proverbiale du chef du Gouvernement pouvant presqu'en toutes circonstances ravir la confiance d'une majorité réticente. Mais là encore les impatiences de l'Assemblée précipitent l'orage. MM. Marin, Montigny et Mandel dégagent la portée du débat en se refusant à accorder la « confiance en blanc » ; or où s'introduisent conditions et surveillance, disparaît sans aucun doute la confiance. D'ailleurs Briand, à la différence de Leygues, prononce un véritable discours ; il défend l'existence de son Cabinet, mais, aux dires de certains, sans la souplesse et la persuasion habituelles. L'ordre du jour Montigny est voté par 288 voix contre 277 et la crise est ouverte.

4. — Le Ministère Painlevé, constitué le 12 septembre 1917 est le seul des Cabinets français de la guerre 1914-1918 qui aît été explicitement mis en minorité par la Chambre des Députés [40]. Il succombe le 13 novembre 1917 sur une question d'ajournement d'un débat et par suite il doit être brièvement mentionné sous la présente rubrique.

39. Séance du 12 janvier 1921, *J. off.*, 13 janvier, *Chambre*, p. 6 et suiv. — 8 demandes d'interpellations sont déposées, dont 3 sur la politique financière et 1 sur la politique générale. — Le Président du Conseil, auquel on demande quel jour il propose pour la discussion fait une déclaration :

« Politique générale, politique extérieure, politique financière, toutes ces questions se réduisent à une seule : la France a-t-elle le sentiment de son droit et de sa force et la Chambre a-t-elle confiance dans le patriotisme et dans la fermeté du Gouvernement pour poursuivre les négociations qu'il a engagées..... Si vous lui continuez votre confiance, il faut la lui donner entière. Il n'accepterait pas une confiance marchandée, parce qu'il ne veut pas d'une autorité amoindrie.....! », et il demande l'ajournement des interpellations, les interpellateurs réclament au contraire la discussion immédiate ; M. Bonnevay refuse son vote : «..... il faut la fermeté du chef du Gouvernement et la clairvoyance « de tous ses collaborateurs..... Aujourd'hui, on nous demande la confiance « sans explication, la *confiance dans la nuit* ; nous nous y refusons ». L'ajournement est repoussé.

40. Sur les Ministères français de 1914 à 1918, *infra*, p. 325 et suiv.

La Chambre des Députés dont l'activité avait tout d'abord été en sommeil, en ce qui concerne la fonction de contrôle parlementaire, est revenue peu à peu, à partir de mai 1916, à ses habitudes anciennes grâce à la pratique des *comités secrets*. En 1917 le Cabinet Ribot a dû faire face à de nombreuses et très âpres interpellations et Painlevé prend le pouvoir dans des conditions défavorables. Ainsi les 4, 12, 16, 19 octobre il doit répondre à Delahaye qui interpelle sur l'affaire Malvy-Daudet. Le 13 novembre le Gouvernement fait une déclaration et, après des discours d'Abel Ferry et de M. Lémery, obtient par 250 voix contre 192 un vote de confiance. A ce moment s'ouvre un débat sur la date d'une nouvelle interpellation Delahaye relative aux affaires de police en cours ; Painlevé en demande l'ajournement mais la Chambre par 277 voix contre 186 et 48 abstentions décide la discussion immédiate. Le Cabinet est aussitôt démissionnaire et Clemenceau accède au pouvoir.

Paragraphe III
Votes contradictoires et absence de vote

Le vote d'un ordre du jour ambigu et la succession de votes contradictoires est à l'origine de la crise Ferry du 10 novembre 1881 et de la crise Méline du 15 juin 1898.

L'absence d'ordre du jour sur lequel l'Assemblée puisse se prononcer provoque les crises Dupuy du 25 novembre 1893 et Chautemps du 14 janvier 1938.

Les crises Ferry, Méline, Dupuy présentent des caractères communs qu'il convient de signaler avant de passer à l'examen de chacune d'elles. — La crise Chautemps qui, du point de vue de la procédure est analogue à la crise Dupuy, a une portée et une origine différentes —.

En premier lieu elles montrent qu'à défaut d'un vote explicite de défiance, l'indifférence de l'Assemblée et le doute qui subsiste sur ses intentions sont également néfastes. En ce domaine où la notion de *confiance* est d'une subtilité exigeante, un scrutin ambigu a les mêmes effets qu'une déclaration d'hos-

tilité, car l'interprétation qui lui est donnée est toujours défavorable au Cabinet.

En second lieu elles fournissent d'excellents exemples de l'un des dangers de la procédure parlementaire des interpellations terminées par le vote d'ordres du jour ; à leur occasion joue la gamme des *additions* et des *votes par divisions*.

En troisième lieu, en ce qui concerne les trois cas actuellement examinés, la portée strictement parlementaire du débat et de la décision finale, doit être convenablement appréciée et réduite. Les crises dont s'agit ont été étudiées précédemment à propos de l'intervention du Corps électoral et leurs péripéties ont été relatées[41], aussi se contentera-t-on ici d'un simple rappel. Les détours de la procédure parlementaire sont inévitables en raison de l'embarras où se trouvent les Assemblées nouvellement élues en 1881, 1893, 1898, pour donner congé à un Cabinet, à la formation et au maintien duquel elles n'ont point, et pour cause, contribué. Il est naturel que dans de telles circonstances le Cabinet se contente d'un désaveu implicite et vague pour décider de se retirer. Cette concordance parfaite montre bien que la confiance et la responsabilité ministérielle ne peuvent prendre racine sur le plan parlementaire, si elles ne sont point précédées, et comme alimentées, par la confiance du Corps électoral dans le Cabinet et par la responsabilité directe de celui-ci devant celui-là.

A. — VOTE AMBIGU ET VOTES CONTRADICTOIRES

1. — Le 7 novembre 1881 Naquet interpelle le Gouvernement Ferry au sujet de la campagne de Tunisie sur la conduite de laquelle le Président du Conseil a d'ailleurs fourni d'amples explications l'avant-veille. Le Faure s'en prend ensuite au général Farre, ministre de la Guerre. Le 8 Clemenceau intervient et ce n'est que le 9 que le Président du Conseil répond à ses interpellateurs ; 25 ordres du jour sont présentés et durant une heure c'est une inextricable succession de votes négatifs :

41. Cf. *supra* : Cabinet Ferry, p. 91 ; Cabinet Dupuy, p. 72 ; Cabinet Méline, p. 76.

la Chambre repousse tout, priorité et textes proprement dits. Finalement Gambetta propose un ordre du jour : « La Chambre « résolue à l'exécution intégrale du traité souscrit par la nation « française le 12 mai 1881... ». Du point de vue gouvernemental cela équivaut à l'ordre du jour pur et simple ; en ce débat capital ce résultat est insuffisant et le 10 novembre Ferry se retire laissant la place au Président du Conseil désigné par les récentes élections législatives.

2. — Le 13 juin 1898, après la vérification des pouvoirs et la constitution définitive de la nouvelle Chambre, Millerand, Dujardin-Baumetz, Trouillot, Vallé interpellent le Cabinet Méline sur sa politique générale. Le *leader* socialiste dénonce la coalition de la droite républicaine et des modérés. Bourgeois critique à son tour la majorité gouvernementale. Méline répondra le 14 juin. La clôture étant prononcée, deux ordres du jour sont finalement proposés à la Chambre. L'ordre du jour Ribot, Dupuy, Poincaré, Jonnart et Leygues adopté par le Président du Conseil est ainsi conçu : « La Chambre approuvant « les déclarations du Gouvernement et résolue à pratiquer une « politique de réformes démocratiques fondée sur l'union des « républicains passe à l'ordre du jour ». Trouillot dépose un texte en apparence plus favorable mais qui recèle une manœuvre habile de l'opposition. « La Chambre, approuvant la poli- « tique suivie depuis deux ans par le Gouvernement, passe à « l'ordre du jour ». Incontestablement c'est un chef-d'œuvre de tactique parlementaire ; au cours de son interpellation l'honorable député a déclaré en effet : « Si cette seule question était « ici posée : « approuvez-vous la politique faite depuis deux « années ? » ne savez-vous pas que c'est à une minorité miséra- « ble que vous tomberiez devant cette Chambre »[42]. Son ordre du jour exécute la menace ainsi formulée : il demande la confiance pour mieux faire sentir la position délicate du Cabinet. Entrant dans le jeu, Méline pose la question de confiance contre la priorité de l'ordre du jour Trouillot et l'emporte par 294 voix contre 271 ; première victoire du Cabinet. Mais l'opposition

42. *J. off.*, Déb. parl., *Chambre*, 1898, p. 1787, col. 2.

ne se tient pas pour battue et Isambert demande la division de l'ordre du jour Ribot. La première phrase : « La Chambre « approuvant les déclarations du Gouvernement ... » est votée par 295 voix contre 272 ; deuxième victoire du Cabinet. La deuxième phrase relative à la politique de réformes démocratiques est votée par 525 voix contre 5.

C'est à ce moment que les additions à l'ordre du jour jouent un rôle décisif : la Gauche va par cet artifice de procédure s'efforcer d'anéantir l'avantage remporté par Méline dans les deux scrutins précédents. Ricard propose l'insertion des mots « et appuyée sur une majorité exclusivement républicaine ». Le Président du Conseil demande aussitôt à la Chambre « de « repousser toute addition qui ne pourrait être qu'un piège ». Malgré cette intervention très nette le texte additionnel est voté par 295 voix contre 246. Enfin l'ensemble de l'ordre du jour ainsi accru est voté par 284 voix contre 272. La séance est levée sous les applaudissements ironiques de l'opposition. Les ministres n'ont pas quitté la salle après le troisième scrutin, il semble donc que la responsabilité ministérielle ne doive pas jouer. Mais dès le lendemain ils donnent leur démission car ils estiment que ces votes contradictoires révèlent l'existence simultanée de deux majorités au sein de la nouvelle Chambre, et rendent leur position intenable.

B. — AUCUN ORDRE DU JOUR N'EST VOTÉ

Deux crises font parfaitement comprendre de quelles modalités variées est susceptible le jeu de la responsabilité ministérielle pour peu qu'un élément purement politique intervienne. A deux reprises le débat cesse brusquement faute d'aliment par suite du retrait des interpellations qui l'ont provoqué ou de l'absence de tout ordre du jour.

1. — Le mardi 21 novembre 1893, le Cabinet Dupuy qui a présidé aux élections législatives récentes donne lecture devant la nouvelle Chambre d'une véritable déclaration ministérielle. Jaurès et Millerand demandent à interpeller le Gouvernement sur sa politique générale et la discussion immédiate est ordon-

née. Le débat s'étend sur trois jours : successivement Jaurès, Dupuy, Lockroy, Goblet tiennent la tribune. « Un coup de théâtre » éclate le samedi soir 25 : Pelletan demande au Président du Conseil « s'il y a encore une interpellation au moment « où il va parler » car, « pour qu'une interpellation puisse se « produire il faut deux choses, un interpellateur d'abord, et « ensuite un interpellé, le Ministère. Or le Ministère existe-t-il « encore ? » Par là il vise la retraite des ministres radicaux. Ouvré puis Brisson apportent à cette insidieuse question leur appui, le premier en rapportant les confidences du ministre des Finances Peytral, le second en faisant la théorie de l'unité du Cabinet. Finalement M. Millerand, prenant motif de ces révélations, porte le coup décisif en retirant son interpellation. Le Ministère ainsi laissé en suspens n'a que la ressource de se retirer ; cette solution lui est commandée d'ailleurs par la situation parlementaire et par le résultat des élections législatives.

2. — Le 14 janvier 1938 une procédure presque identique aboutit à la démission du Cabinet Chautemps, formé le 22 juin 1937.

Le 6 janvier le Président du Conseil, dans une déclaration à la presse [43], demande instamment aux patrons et aux ouvriers de conclure de nouveaux accords pour mettre fin aux conflits du travail [44] ; il annonce la prochaine élaboration d'un « Code « de la paix sociale » qui sera soumis au Parlement. « Il faudra « ensuite que tous les citoyens, quelles que soient l'idéologie et « la classe sociale dont ils se réclament, s'inclinent devant la « souveraineté nationale. Pour aboutir à ce redressement néces- « saire, le Gouvernement n'hésitera pas à engager toute sa « responsabilité ». Le lendemain il fait appel à la collaboration des grands organismes patronaux et ouvriers, C. G.P.F. et C.G.T., et des conférences préparatoires ont lieu à l'Hôtel Matignon, le 12 janvier notamment ; la C.G.P.F. a refusé cependant de se rendre à l'invitation qui lui a été adressée (11 janvier). Sur

43. Cf. *Le Temps*, du 7 janvier 1938.

44. Des grèves et des occupations d'usine avaient lieu et le Président du Conseil s'efforçait notamment d'arbitrer le conflit des usines Goodrich.

ces entrefaites la session ordinaire du Parlement est ouverte. D'autre part la situation financière est tendue et le Conseil de Cabinet du jeudi 13 janvier donne lieu au communiqué suivant :

« Le Président du Conseil et le ministre des Finances ont mis « le Conseil au courant de la situation politique et financière « et des graves répercussions qu'elles entraînaient sur le marché « des changes.

« Le Conseil, unanime, a marqué sa volonté de défendre éner- « giquement la situation financière et le franc. En vue d'associer « le Parlement et le pays à ces mesures de salut public, il a été « décidé que c'est à la tribune de la Chambre que le Président « du Conseil ferait, dès aujourd'hui, la déclaration que le Gouver- « nement doit à la Nation ».

Le même jour à 17 h. 30, M. Chautemps prend la parole. Il évoque avec précision la crise du change qui a éclaté depuis le début de l'année, les troubles sociaux qui ont reparu, « la « maladie morale de l'opinion française ». Avec une véritable solennité il pose la question de confiance devant la Nation tout entière, par l'intermédiaire du Parlement, et il demande aux groupes de délibérer sur sa déclaration [45].

Levée à 18 h. 30 la séance n'est reprise qu'à 23 h. M. Elbel développe très brièvement une interpellation. Après une intervention de M. Sérol, président du groupe socialiste, M. Chautemps précise et commente son discours initial ; suspendue à nouveau à 23 h. 45 la séance est reprise le vendredi 14 janvier à 2 h. 20 pour le vote d'un ordre du jour de confiance Elbel, Lafaye, Renaitour, et Sérol [46]. M. Flandin définit la position de son parti à l'égard du « contrôle des changes »,

45. *J. off., Chambre*, p. 22, col. 3 ; « Je ne veux pas de surprise et c'est pourquoi « je demande aux groupes de se réunir, de délibérer, de s'interroger au fond « d'eux-mêmes. Il faut qu'ils nous disent loyalement s'ils approuvent ou s'ils « condamnent cette analyse, et, s'ils l'approuvent, il est indispensable qu'ils « aident le Gouvernement dans sa tâche sans contester chaque jour ses chances « de réussite ».

46. Ce sont les présidents des groupes parlementaires des partis de la majorité de *Front populaire* ; on remarque que M. Duclos, président du groupe communiste ne signe point, comme il le faisait à l'habitude, l'ordre du jour.

autour duquel on fait grand bruit. Cependant M. Ramette formule les désirs du parti communiste et proteste contre les attaques que le Président du Conseil aurait faites contre la classe ouvrière. M. Chautemps riposte aussitôt à cette diatribe par une courte déclaration qui contient cette phrase : « M. Ra- « mette demande sa liberté. C'est son droit. Quant à moi, je « la lui donne ». Aussitôt l'Assemblée s'émeut, la majorité gouvernementale dont faisaient partie les communistes est ébranlée ; le groupe socialiste demande que la séance soit suspendue avant le vote sur l'ordre du jour ; devant les protestations de l'opposition un scrutin avec pointage est nécessaire ce qui entraîne une suspension de fait à 3 h. 35. A 4 h. 20 le Président annonce le résultat du pointage — 372 voix pour la suspension, 124 contre — et à 4 h. 45, à la reprise, les bancs du Gouvernement demeurent vides et M. Herriot déclare : « M. le « Président du Conseil m'a fait connaître que le Gouvernement se « désintéressait de la suite du débat ». Après la rupture survenue entre le Président du Conseil et l'un des groupes de sa majorité, le groupe socialiste s'était réuni hâtivement et avait adopté un ordre du jour qui concluait à la démission de ses représentants au sein du Gouvernement ; sur le champ M. Blum informe de cette décision M. Chautemps qui prend le parti de porter au Chef de l'Etat la démission collective du Cabinet[47]. Ainsi s'est produite au milieu d'une séance de la Chambre une crise ministérielle, avant que l'ordre du jour de confiance déposé ait pu être mis aux voix.

Paragraphe IV
Ministères démissionnaires après des votes de confiance

Dans une dernière catégorie doivent être classés les Ministères qui se sont retirés après avoir obtenu des votes formels de confiance. Il n'est point question sans doute de citer tous

47. *Infra*, p. 364.

ceux qui ont disparu spontanément sans avoir été mis en minorité, mais seulement ceux pour lesquels la contradiction est flagrante entre la situation parlementaire apparente et la décision finale. D'autres facteurs interviennent nécessairement dans la production de la crise sinon celle-ci serait incompréhensible ; dans la plupart des cas qui vont être étudiés le Cabinet n'agit pas en considération du résultat favorable du scrutin mais en se préoccupant de l'état réel de la majorité. Il interprète les intentions secrètes de la Chambre des Députés qui ne lui a accordé qu'un illusoire crédit et le vote de confiance a exactement la portée d'une condamnation à terme. C'est par l'emploi de procédures aussi déroutantes que notre régime parlementaire se distingue ; on peut, à ce sujet, affirmer qu'une manifestation de l'Assemblée doit toujours, en France, être analysée jusqu'en ses mobiles ; le soutien en apparence le moins ménagé cache parfois un désaveu tacite ou constitue un acte de courtoisie à l'égard d'un Ministère que l'on sait condamné.

Sept Cabinets seront analysés dans l'ordre chronologique car, en cette matière une classification systématique serait artificielle, si elle n'est même impossible :

1. le Cabinet Waddington, démissionnaire le 26 décembre 1879 ;

2. le Cabinet Combes qui se retire le 18 janvier 1905 après avoir obtenu plusieurs votes favorables numériquement, mais qui en réalité marquent un net désaveu ;

3 et 4. les deux premiers Cabinets Briand, démissionnaires les 2 novembre 1910 et 27 février 1911 à la suite de scrutins qui semblent impliquer réellement la confiance ;

5. le Cabinet Briand qui, le 15 juin 1926, a remporté un succès sur la fixation de la date des interpellations ;

6. le Cabinet Daladier, démissionnaire le 7 février 1934 après trois votes de confiance successifs ;

7. le Cabinet Laval, enfin, qui disparaît le 23 janvier 1936 alors qu'il a triomphé en apparence d'une opposition obstinée.

Tous ces Ministères ne sont étudiés ici qu'à titre accessoire car ils feront l'objet de développements ultérieurs où seront précisées les causes réelles de la crise ; pour ce motif on se bornera à des explications très brèves ne relatant que la phase parlementaire.

1. — Le Cabinet Waddington obtient, à trois reprises différentes, au cours du mois de décembre 1879, la majorité au sein de la Chambre des Députés. Le 5 décembre, Brisson interpelle sur la politique intérieure ; il reproche au Gouvernement de n'avoir rien fait depuis dix mois. Le Président du Conseil justifie son administration et au terme de la discussion l'ordre du jour de confiance est voté par 221 voix contre 97[48]. Le 16 décembre, Lockroy interpelle sur l'application de la loi sur l'amnistie. Après un discours de Clemenceau, l'ordre du jour pur et simple réclamé par celui-ci est repoussé par 246 voix contre 100 et un ordre du jour de confiance Bernard Lavergne est voté par 234 voix contre 55[49]. Enfin le 20 décembre, Raynal ayant posé une question au ministre de la Guerre, au sujet de l'attitude du colonel Carayon La Tour au cours d'un banquet légitimiste à Bordeaux, le général Gresley refuse de revenir sur la décision prise par le conseil d'enquête et quitte la salle des séances. Tirard, ministre du Commerce, expose l'opinion du Gouvernement et demande le vote de l'ordre du jour pur et simple qui est accordé par 244 voix contre 163. La session extraordinaire est close le jour même. En dépit de ces trois scrutins favorables, le 26 le Cabinet est démissionnaire. Les raisons de cette décision doivent être cherchées dans les démissions du garde des Sceaux, Le Royer et du général Gresley et dans les dispositions personnelles de Waddington, qui feront l'objet de remarques ultérieures. Il convient de noter que, après ces débats parlementaires les difficultés soulevées par la question de « l'épuration » de la magistrature rendaient précaires la majorité gouvernementale d'ailleurs réduite à 221, 234, 246, 244 voix ; le grand nombre des abstentions n'est jamais un heureux présage pour la durée d'un Ministère.

48. « La Chambre des Députés, après avoir entendu le Cabinet dans ses expli-« cations, persuadé qu'il est fermement résolu à faire respecter le Gouvernement « de la République, et confiante dans la vigueur avec laquelle il saura écarter « des emplois publics les fonctionnaires hostiles à nos institutions ..... ».

49. 16 décembre 1879, *J. off.*, 19 décembre, *Chambre*, p. 11.211 et suiv. : « La Chambre s'associant aux sentiments exprimés par le Gouvernement, et « approuvant les explications qu'il a données sur l'application de la loi d'am-» nistie, passe à l'ordre du jour ».

2. — Du 18 octobre 1904 au 18 janvier 1905 des interpellations incessantes harcèlent le Cabinet Combes, auquel ses adversaires reprochent d'avoir organisé un système de délation dans l'armée, la magistrature et les services publics. La majorité gouvernementale a de multiples occasions de s'affirmer mais, sous la véhémence répétée des attaques, elle s'effrite peu à peu : le 22 octobre 1904, la politique religieuse du Gouvernement, critiquée par Ribot et Hubbard, est approuvée par 325 voix contre 237 ; le 28, à la suite d'une interpellation du lieutenant-colonel Rousset un ordre du jour de confiance dans le ministre de la Guerre ne recueille plus que 282 voix contre 278 et 294 contre 263. La majorité désormais sera faible quoique constante. Le 4 novembre, 2 voix ; le 17, 31 ; le 8 décembre 2 voix encore, et un demi-échec sur la date d'une interpellation Renault-Morlière ; le 9 décembre, 19 voix ; enfin le 14 janvier, 14 voix, puis 8, puis 6..., comme conclusion à des interpellations Vazeille et Lhopiteau sur la politique générale du Gouvernement et sur l'adoption de l'ordre du jour de confiance Bienvenu-Martin. Amoindri par ces scrutins le Cabinet Combes se retire le 18 janvier, sans avoir jamais été mis en minorité[50].

3. — Les Cabinets Briand de juillet 1909 à février 1911 sont des exemples particulièrement précieux et instructifs ; d'une part parce qu'ils montrent quels ravages est susceptible de faire une interpellation habile et ardemment débattue, d'autre part parce qu'ils donnent lieu à l'application d'une notion extrêmement sensible de la responsabilité ministérielle. L'attitude de Briand est caractéristique, elle permet de comprendre pourquoi maints autres Cabinets ont pu se retirer spontanément qui n'avaient pas tenu tête victorieusement à des assauts répétés mais qui languissaient au contraire dans une atmosphère d'indifférence ou d'hostilité[51].

Le 29 octobre 1910, Jaurès interpelle le Président du Conseil

50. Sur la crise de janvier 1905, *infra*, p. 314, dans le chapitre relatif au rôle du Président du Conseil.

51. Les deux crises Briand de novembre 1910 et février 1911 seront étudiées ci-dessous, p. 318, à l'occasion du rôle personnel du Président du Conseil ; il ne s'agit ici que de la participation et de la procédure parlementaires.

sur son attitude au cours de la récente grève des cheminots[52]. Le colloque est rude entre les deux grands orateurs et Briand tient tête à l'assaut. Il prononce un admirable discours qui soulève les clameurs de la Gauche extrême. La suite du débat est renvoyée au lendemain et c'est alors que Briand pose comme condition de son maintien au pouvoir, l'obtention d'une majorité englobant *la majorité des républicains* : par là il déforme incontestablement le sens normal du mot majorité et exclut en quelque sorte de la vie parlementaire une fraction importante de l'Assemblée dont les votes compteraient pour la défaite du Cabinet mais ne sauraient lui être utiles comme soutien. La Chambre vote la confiance par 329 voix contre 183 en acceptant l'ordre du jour Raynaud qui est l'objet d'ailleurs de multiples divisions. Mais le 2 novembre le Cabinet, estimant sa position ébranlée, prend le parti de se retirer.

4. — Briand renouvelle ce geste le 27 février 1911. La Chambre, rentrée depuis le 10 janvier 1911, ne lui a pas laissée grand répit : le 16 janvier un ordre du jour de blâme est rejeté, le 23 une proposition de loi Jules Guesde sur les retraites ouvrières est repoussée, le 26, les agissements de la C.G.T. provoquent un débat ; le 10 février une interpellation Paul Meunier sur une affaire criminelle est ajournée. Dans toutes ces circonstan-

52. 25 octobre 1910 : rentrée des Chambres, interpellations Cuny et Colly, réponse de Briand ; 27 octobre : interpellations Rognon et Castelin, discours de Millerand ; 28 octobre : Briquet et Thomas ; 29 octobre : Dejeante, Puech, Wilm et enfin Jaurès. A la suite de la séance du 29 octobre, 200 députés sous la présidence de Cruppi décident de voter l'ordre du jour pur et simple ; 30 octobre : Landry, approuve les déclarations de Briand, Raynaud et Briand demandent un vote clair et précis. Cruppi que Briand « inquiète », approuve les actes du Gouvernement mais ne peut lui accorder sa confiance ; l'ordre du jour pur et simple écarté, une demande de mise en accusation de Briand, déposée par Guesde, est repoussée. Les votes par division sur l'ordre du jour de confiance donnent les résultats suivants :

1) « La Chambre flétrissant le sabotage, la violence, l'antipatriotisme : 522 socialistes unifiés s'abstiennent.

2) approuvant les actes du Gouvernement : 415 — 116.

3) confiante en lui pour sauvegarder, dans l'ordre et dans la loi, les intérêts légitimes des employés et ouvriers des Chemins de fer, les libertés de la République et les intérêts vitaux du pays : 329 — 183.

4) et repoussant toute addition : à main levée.

5) ensemble : 388 — 94.

ces le Président du Conseil a dû payer de sa personne et poser formellement la question de confiance. Le 17 février un vif incident éclate entre Briand et Berteaux au sujet de la fixation de la date d'un débat. L'atmosphère parlementaire est donc assez pesante lorsque le 24 février Paul Meunier et M. Malvy interpellent sur l'application qui est faite des lois des 1er juillet et 7 juillet 1901 sur les congrégations. La tolérance du Gouvernement est violemment critiquée et Briand doit se défendre : « Quiconque veut tuer son chien dit qu'il a la rage..., quand on « veut renverser un Ministère on l'accuse de cléricalisme et de « pacte avec les congrégations ». Au terme de ce débat deux ordres du jour s'opposent : un ordre du jour Malvy et un ordre du jour Drelon-Siegfried ; le Gouvernement repousse le premier et pose la question de confiance tant sur la priorité que sur le fond. Trois scrutins successifs donnent les résultats suivants : la priorité de l'ordre du jour Malvy est repoussée par 269 voix contre 221 ; la division ayant été demandée, la partie de l'ordre du jour Drelon exprimant la confiance est admise par 262 voix contre 238 et l'ensemble de cet ordre du jour est voté par 258 voix contre 242. Le Cabinet réuni en Conseil dès le 24 examine la situation ainsi créée : il a obtenu 29, puis 26 voix, de *majorité républicaine*, il semble donc qu'il pourrait demeurer en fonctions sans trahir sa parole. Néanmoins, le 27, le Président du Conseil remet sa démission au Chef de l'Etat.

Cet exemple prouve qu'une interpellation habile sur un point crucial, même si elle n'aboutit pas immédiatement à une mise en minorité, peut provoquer à très brève échéance une crise ministérielle.

5. — Le mardi 15 juin 1926, le ministre des Finances Raoul Péret adresse sa démission dans une lettre motivée ; le jour même, trois interpellations sont déposées par MM. Cachin, Deyris et Vincent Auriol sur la politique financière du Gouvernement. Briand déclare aussitôt que le Ministère, n'étant pas au complet, a besoin de délibérer sur cette situation et il demande le renvoi au surlendemain jeudi. Un court débat sur la date se déroule ; Briand répond aux trois interpellateurs qui ont demandé la discussion immédiate, en renouvelant sa

demande de renvoi et en commentant la démission de son collaborateur au dévouement duquel il rend hommage ; il ne pose pas expressément la question de confiance. La Chambre le suit par 309 voix contre 195. Le soir même le Cabinet est démissionnaire.

6. — Les crises qui viennent d'être décrites sont explicables par la situation parlementaire et par la précarité de la confiance, accordée officiellement, mais retirée plus qu'à demi. Il n'en est pas de même de celle qui s'est produite le 7 février 1934. M. Daladier remet ce jour là au Président de la République la démission collective des ministres après avoir obtenu la veille un vote dont la sincérité ne saurait être contestée. Après la démission de MM. Fabry et Piétri survenue le 3 février 1934 le Président du Conseil, qui avait formé le 29 janvier son Ministère, procède à leur remplacement et aborde le Parlement le 6 février. Il obtient trois votes de confiances au cours de la même séance : à la demande du Gouvernement la Chambre décide par 300 voix contre 267 de faire un tri entre les 18 interpellations déposées, seuls MM. Ybarnégaray, Dommange et Franklin-Bouillon pourront avoir la parole ce jour là ; la clôture du débat parlementaire sur cette fixation des interpellations est ordonnée par 302 voix contre 204 ; enfin le renvoi des interpellations à la suite est décidé, après un discours de Franklin-Bouillon, par 343 voix contre 237. A trois reprises la Chambre a répondu à l'appel de M. Daladier et l'intervention d'une pression extérieure détermine seule la décision du Cabinet ; les interpellations n'ont eu en l'occurrence aucun rôle.

7. — Le Cabinet Laval est l'exemple le plus récent de cette curieuse contradiction entre le vote du Parlement et la décision qu'il détermine. A plusieurs reprises au cours du mois de décembre 1935 le Ministère a subi les assauts d'une opposition particulièrement active qui critique les décrets-lois financiers pris par lui en octobre, ainsi que son attitude à l'égard des « Ligues » politiques et des partis de combat, et surtout la ligne de conduite qu'il a adoptée dans les négociations diplomatiques consécutives à la guerre italo-éthiopienne. A chaque débat le Ministère obtient une majorité appréciable :

le 28 novembre : 345 voix contre 225 sur l'ordre de discussion des interpellations ;

le 30 novembre : 324 voix contre 247 sur la politique financière ;

le 17 décembre : 302 voix contre 252 sur la date des interpellations en matière de politique extérieure ;

le 27 décembre : 304 voix contre 261 sur la politique extérieure ;

le 16 janvier 1936 : 315 voix contre 251 sur la priorité aux interpellations sur la politique agricole.

Dans chacune de ces luttes le Président du Conseil a posé la question de confiance et la Chambre l'a suivi tout en marquant, il faut le reconnaître, une lassitude qui se traduit par un déchet de 40 voix. Le 23 janvier le Cabinet est démissionnaire à la suite de divisions profondes survenues entre les ministres ; la crise a mûri dans les couloirs et les réunions des groupes, tandis que les séances publiques et les scrutins donnent lieu à de factices manifestations de confiance. Pour ce motif elle ne saurait être — comme les six précédentes d'ailleurs — mentionnée ici que pour mémoire, et pour montrer l'effet que peut, sinon créer, du moins accentuer une série d'incessantes interpellations.

Section II
L'exercice de la fonction législative

La responsabilité ministérielle n'est pas mise en jeu uniquement par l'exercice du droit d'interpellation ; celui-ci, en effet, a pour caractéristique d'être un moyen de contrôle parlementaire *a posteriori* ; or la confiance qui est nécessairement à l'origine des rapports entre le Cabinet et les Assemblées doit être également antérieure à l'action gouvernementale. Le rôle prépondérant que le Parlement a acquis, la qualité de *leader* de la majorité qui doit être celle du Président du Conseil commandent l'existence d'un accord préalable à toute activité propre-

ment exécutive. Certes un sens d'acquiescement pour l'avenir peut être attribué aux scrutins sur les ordres du jour de confiance qui sanctionnent la discussion des *interpellations sur la politique générale*, développées lors de la présentation rituelle du Ministère devant le Parlement ; mais c'est surtout au cours de l'existence du Cabinet que des votes, intervenant sur les points essentiels du programme gouvernemental, témoigneront du désir de l'Assemblée de voir se poursuivre l'exécution de celui-ci. Si le Cabinet dépose un projet de loi auquel il attache une importance primordiale, il est manifeste que le rejet de ce texte implique la disparition de la confiance et indique que le Parlement ne veut plus collaborer avec le Gouvernement qui est dès lors contraint de se retirer. Le fait que la question de confiance soit posée indifféremment à la phase de contrôle proprement dite ou au moment de l'exercice de la fonction législative le prouve bien. Ce procédé est d'ailleurs employé en Angleterre beaucoup plus fréquemment que le vote d'une notion de blâme formel désavouant des faits précis et passés. C'est la plupart du temps parce qu'il entend réaliser une réforme importante que le Cabinet anglais prononce la dissolution qui lui permettra de savoir si le Corps électoral approuve ses desseins[53], et aussi de s'assurer la confiance indéfectible de la Chambre des Communes.

Tous les Cabinets français ont été dans la dépendance constante de la Chambre des Députés qui pouvait ainsi les désavouer et annihiler leur action en refusant l'un des projets auxquels ils tenaient le plus, ou en votant une proposition de loi qui rencontrait leur opposition. Mais tous ne sont pas tombés de cette manière et 19 d'entre eux seulement ont donné leur démission dans de telles circonstances.

Le critère précédemment utilisé de l'importance intrinsèque de l'objet discuté ne sera pas complètement abandonné dans le présent développement ; il sera cependant dominé par une distinction relative à la nature même de cet objet. C'est ainsi

53. Dans cet ordre d'idées se placent les dissolutions de 1910 préalables au vote du Parliament Act.

que seront rapportées : d'une part les crises survenues au cours de la discussion d'un *projet ayant une portée financière* — budget, loi portant ouverture de crédits, lois de redressement financier, loi autorisant des emprunts — d'autre part les crises survenues au cours de la discussion d'un *projet de loi d'administration ou d'organisation de l'Etat.*

Remarquons que si le débat et le vote décisif interviennent le plus souvent lorsqu'un texte d'initiative gouvernementale est discuté, ils ont une portée et une conséquence aussi grandes lorsqu'ils procèdent de l'initiative parlementaire, c'est-à-dire lorsqu'une proposition de loi, ou un amendement à un projet de loi, est repoussé formellement par le Gouvernement ; aucune discrimination ne sera donc faite de ce point de vue.

Paragraphe I
Débat sur une matière financière

Il convient de distinguer subsidiairement les cas où l'objet du débat qui provoque la démission du Cabinet est, d'une part le *budget* ou la *loi de finances*, d'autre part une *loi de pleins pouvoirs financiers.*

A. — *LOI DE FINANCES OU BUDGET*

Le rôle joué par les débats à portée financière est remarquable dans la pratique parlementaire française : 11 Ministères, mis en minorité par un vote sur ce point, ont donné leur démission. Ceci se comprend fort bien puisque les préoccupations d'ordre financier sont souvent mises au premier plan des programmes gouvernementaux, notamment depuis la fin de la grande guerre. En outre, le vote du budget est l'un des actes les plus importants qu'accomplit le Parlement ; celui-ci y trouve l'occasion de renouveler d'une manière tangible sa confiance au Gouvernement : il lui ouvre, en effet, les subsides qui lui permettront d'administrer.

Certains Cabinets ont été renversés sur un simple article

dont le rejet ne détruisait pas, semble-t-il, l'équilibre du projet : que le taux d'un prélèvement sur les traitements des fonctionnaires soit de 5 ou de 6 %, voilà qui ne va pas très loin pourrait-on croire, du moment que le Cabinet a fait approuver le principe du prélèvement lui-même ; pourtant, de tels votes sont décisifs et provoquent une crise s'ils dénotent de la part de l'Assemblée une volonté de résistance et le désir bien arrêté de faire échec à l'ensemble des mesures proposées. En ce domaine l'*importance intrinsèque* du débat n'a qu'une valeur relative ; le député peu soucieux de refuser sa voix lorsqu'il s'agit d'une réforme réclamée par l'opinion, est parfois heureux de conférer à un détail du projet une importance déterminante ; de là des articles symboliques qui provoquent la crise. Cette déformation se produira d'autant plus aisément que les dits articles auront un intérêt électoral ou même démagogique.

En outre, la discussion du budget et de la loi de finances, par la revue qu'elle nécessite de l'activité de l'Etat, peut servir de base à de véritables interpellations sur le fonctionnement des services publics. C'est ainsi que l'examen des chapitres du Ministère des Affaires étrangères donne lieu traditionnellement à un débat sur la politique extérieure ; ou bien encore que le vote des fonds secrets s'accompagne toujours de critiques véhémentes sur le principe même et sur l'emploi de ces subsides ; souvent la question de Cabinet est explicitement posée sur ce point et c'est bien là le type de la mesure budgétaire de portée politique. Récemment enfin, le 23 janvier 1934, M. Henriot, en demandant le renvoi à la Commission des articles du budget relatifs aux établissements pénitentiaires, a repris le thème de ses précédentes interpellations sur le scandale Stavisky, soulevant ainsi les passions de l'Assemblée et contraignant le Président du Conseil à poser la question de confiance. M. Hymans ayant demandé au Président de la Chambre d'appliquer le règlement et de ne pas laisser s'instituer à propos du budget des débats de ce genre, M. Delbos lui répondit que ni le règlement, ni la *coutume*, ne s'opposaient à l'intervention de l'orateur. On est donc fondé à dire qu'en cette matière l'importance intrinsèque de la question discutée

est difficile à apprécier. On s'est efforcé cependant d'étudier, en premier lieu les crises survenues à l'occasion de la discussion d'une mesure tenue, à tort ou à raison, pour capitale ; en second lieu celles qui se sont produites sur une question secondaire.

I. — *Débats sur le fond du projet ou sur une réforme importante* :

1. Le second Cabinet Freycinet, qui succéde à Gambetta en janvier 1882, est mis en minorité à la Chambre le 19 juillet suivant après un débat relatif à la mairie centrale de Paris, affaire fort importante à cette époque : l'ordre du jour pur et simple que le Gouvernement demande est repoussé par 241 voix contre 161. Sur les instances de Grévy il demeure en fonctions et le 20 une sorte de séance de réparation a lieu, à l'issue de laquelle il obtient le vote d'un ordre du jour de confiance par 269 voix contre 101. Le journal *Le Temps* a beau conclure, le 21, que « le Cabinet est retrempé par le baptême d'hier », neuf jours après ce même Cabinet a disparu. En effet le 29 juillet vient en discussion le projet de loi portant ouverture d'un crédit de 9.420.000 fr. pour l'occupation du Canal de Suez, conjointement avec l'Angleterre, à la suite des troubles d'Alexandrie. Le Président du Conseil est sommé de définir sa politique : la France interviendra-t-elle en Egypte, ou se contentera-t-elle de protéger ses intérêts ? Madier de Montjau, et surtout Clemenceau critiquent sans ménagement l'attitude hésitante du Gouvernement ; Clemenceau développe ce thème : « réservons « la liberté de la France », et il demande un scrutin public sur l'article 1 du projet de loi ; le résultat est la chute du Cabinet : 416 voix contre, 75 pour et 31 abstentions. Pour la première fois un débat à portée financière a provoqué une crise ; en l'occurrence il faut remarquer pourtant que le fond de la question est relatif à la politique extérieure[54].

2. — Le troisième Cabinet Freycinet succombe également

54. Rappelons pour mémoire la crise Ferry du 30 mars 1885. Nous avons vu déjà (*supra*, p. 134) que ce jour-là étaient en présence une interpellation sur les affaires du Tonkin et un projet de loi portant ouverture de crédits pour le corps expéditionnaire, la première ayant obtenu la priorité, le Cabinet doit se retirer.

après un vote émis en matière financière. C'est la discussion du budget qui, cette fois, est l'occasion de sa mise en minorité, et l'objet précis du débat est de bien minime importance : le 2 décembre 1886, un député de Seine-et-Oise, Colfavru, part en guerre contre deux institutions dont la disparition ne serait pas un événement capital pour les destinées du pays : il demande par voie d'amendement budgétaire la suppression des sous-secrétaires d'Etat et celle des sous-préfets. Battu le 2 décembre sur le premier point, il insiste le 3 sur le second et, malgré un discours du Président du Conseil il l'emporte par 262 voix contre 249 et 44 abstentions. En réalité le Ministère a perdu la confiance de l'Assemblée : harcelé par la Commission des Finances [55] il saisit ce prétexte pour se retirer, après plus d'un mois de pénibles débats.

3. — Le 17 mai 1887, la Chambre des Députés commence l'examen du projet de budget. Avant l'ouverture de la discussion générale elle doit se prononcer sur un projet de résolution présenté et soutenu, au nom de la Commission par Rouvier, président de celle-ci ; il demande le renvoi en bloc du budget non équilibré, il exige 58 millions d'économies que le Gouvernement a refusé, il fait un réquisitoire contre la politique financière. Dauphin, ministre des Finances, puis Goblet s'élèvent contre cette procédure insolite ; le vote de la résolution constituerait un ajournement pour le budget et un congé pour le Ministère, ils demandent le rejet de ce texte. Un amendement est présenté par Anatole de la Forge : « La Chambre, « comptant sur le patriotisme du Gouvernement et de la Com- « mission, affirmant de nouveau la nécessité d'une politique « d'économie, et attendant de l'accord du Gouvernement avec « la Commission l'équilibre réel du budget... ». Cette tentative de sauvetage est vaine : l'amendement est rejeté par 275 voix contre 257 — 34 abstentions et 14 absences —. Goblet annonce sa démission ; et la Chambre vote le projet de résolution par 306 voix contre 133.

L'importance du débat et de la décision n'a pas besoin

55. *Infra*, p. 207.

d'être soulignée ; mais la remarque faite à propos du Cabinet Freycinet de 1886 doit être formulée de nouveau : la lutte véritable n'est pas entre l'Assemblée et le Gouvernement mais entre la Commission du Budget et le Gouvernement ; il sera donc nécessaire de revenir sur cette crise en l'étudiant de ce point de vue particulier[56].

4. — Le 2 décembre 1913, le Cabinet Barthou est démissionnaire. Après des débats passionnés sur le projet de loi autorisant l'émission d'un emprunt et au cours desquels le Président du Conseil s'est heurté à l'opposition du parti radical et à celle de la Commission des Finances, la Chambre aborde l'examen de l'article 3 relatif à l'exonération totale de tout impôt, accordée aux titres de cet emprunt. Le Cabinet accepte un amendement Delpierre confirmant cette solution et pose la question de confiance : le texte étant rejeté, le Ministère se retire. Le fait paraît minime puisque le principe de l'emprunt est admis ; mais en fait les partis ont tacitement choisi cette disposition secondaire comme pierre de touche de la politique générale du Cabinet et la crise est inévitable.

5. — En 1925 et en 1933, deux séries de Cabinets sont renversés ou contraints de se retirer pour des motifs analogues : aucune majorité ne peut se résoudre à accepter les projets de réforme fiscale qui sont présentés au Parlement pour mettre fin aux difficultés financières. La même procédure est employée pour chacune des crises : la Chambre ne refuse pas d'examiner le projet, elle ne le rejette pas dans son intégralité, mais elle s'arrête à un détail secondaire auquel brusquement l'opinion, la presse, les couloirs, les associations et les syndicats intéressés donnent une importance fondamentale et une valeur symbolique.

a) Ainsi le Cabinet Painlevé échoue le 22 novembre 1925 sur le projet financier déposé en blanc le 6 novembre et discuté par l'Assemblée depuis le 17. Le 20, le passage à la discussion des articles est ordonné, la question de confiance ayant été posée. Le Gouvernement ajoute inopinément un nouveau

56. *Infra*, p. 208.

paragraphe à l'article 5 relatif à la responsabilité du Crédit national à l'égard des valeurs à court terme qu'il a émises, un incident éclate entre M. Vincent Auriol, le rapporteur-général Lamoureux et Painlevé. L'article 5 est repoussé par 278 voix contre 275, 16 abstentions et 5 absents ; aussitôt le Cabinet se retire. Susceptibilité dira-t-on ; en réalité, l'hostilité au projet tout entier a couvé et grossi de jour en jour, un mouvement de séance l'a faite éclater, le Ministère efficacement combattu n'a plus la force d'engager une lutte qui se terminerait par un échec certain.

b) Le 29 décembre 1925, Doumer a déposé à son tour un projet de redressement financier que M. Lamoureux rapporte devant la Chambre le 29 janvier ; elle l'examine au cours de nombreuses séances et le Cabinet obtient les 2, 3, 8, 9 et 12 février des majorités variables en importance et en composition. Puis, le Sénat ayant modifié les textes initiaux, la « navette » traditionnelle commence. Dans la nuit du 5 au 6 mars, l'article 53 établissant la taxe sur les paiements est discuté ; il s'agit en l'espèce de l'une des réformes principales proposées par le ministre des Finances et non point d'une mesure technique comme c'était le cas le 22 novembre précédent. Un grand débat s'instaure ; Briand parle et pose nettement la question sur le plan de politique pure : avez-vous un Cabinet ? avez-vous une majorité ? dit-il à ceux qui critiquent les projets ; il est mis en minorité par 274 voix contre 221, car deux mois d'âpres disputes, de combats menés article par article ont ruiné le crédit de son Ministère.

6. — Les trois crises, Paul-Boncour du 27 janvier 1933, Daladier du 24 octobre 1933 et Sarraut du 24 novembre 1933, se produisent dans des circonstances identiques : un projet de redressement financier et de réforme fiscale est déposé, la Commission des Finances l'examine et le modifie, la Chambre le discute et met finalement le Cabinet en minorité sur un article qui a attiré l'attention du public et suscité des interventions extra-parlementaires.

a) Le 17 janvier 1933, Chéron dépose un projet de loi « portant ouverture sur l'exercice 1933 de crédits provisoires et

« fixant les moyens de redressement financier ». L'article 6 qui porte majoration de 5% du taux des impôts directs, devient le point central du débat. La Commission l'a disjoint et le Gouvernement est nettement battu le 28 janvier lorsqu'il en demande le rétablissement (401 voix contre 171). Pourtant les 25 et 26 la question préalable et le renvoi à la Commission demandés par MM. Marin et Flandin avaient été repoussés : la Chambre a évité de heurter de front le Cabinet sur le principe même, elle a préféré l'abattre sur un point particulier.

b) A leur tour, MM. Bonnet et Lamoureux, ministres du Trésor et du Budget du Cabinet Daladier, communiquent au Parlement le 17 octobre un projet de loi tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire et un projet de budget général de l'exercice 1934 pour lesquels le Président du Conseil demande la procédure d'exceptionnelle urgence ; le rapport général de M. Jacquier est déposé le 22 octobre et le même jour le passage à la discussion des articles est accepté. Cette fois, l'article 37, instituant un prélèvement sur les traitements et salaires, a la vedette : la Commission des Finances l'a modifié par un amendement Lassalle, exonérant du prélèvement les traitements publics inférieurs à 9.000 fr. et établissant une échelle progressive de 3 à 9%. M. Daladier accepte, à titre de transaction, ce texte nouveau, mais se refuse à aller plus loin et à supprimer l'article 37, comme le voudraient les socialistes ; dans la nuit du 23 au 24 octobre, il pose la question de confiance et il est battu par 329 voix contre 241. Cette attitude irréductible du Cabinet provoque une protestation de M. Blum contre l'abus qui est ainsi fait de la notion de confiance : « Pourquoi nous obliger à choisir entre notre désir de préserver une formation politique et l'acte qui porterait atteinte à l'intégrité de notre doctrine et à notre collaboration avec les organisations ouvrières, à laquelle nous attachons tant de prix ! ». Ceci dit, il retire son appui au Gouvernement dont il cause ainsi la chute, en montrant que son parti fait un choix grave et que le vote émis n'est point accidentel, mais conscient.

c) Le Cabinet Sarraut tombe lui aussi sur la question du prélèvement sur les traitements et salaires publics. Cependant,

le 23 novembre 1933, ce n'est plus le principe même de la mesure qui est en cause, mais uniquement un point d'apparence insignifiante si on le considère avec quelque recul. L'article 6 *bis* du « projet tendant à combattre la fraude fiscale et à réaliser « des économies » déposé le 17 novembre, a été remanié par la Commission des Finances. Lorsqu'il vient en discussion devant la Chambre, un prélèvement progressif de 1,50 à 8% sur les traitements des fonctionnaires supérieurs à 10.000 fr. est institué. L'Assemblée manifeste le désir de donner satisfaction à M. Sarraut qui pose la question de confiance ; plusieurs votes favorables sont ainsi émis successivement : rejet d'un amendement Marin, d'un amendement Bedouce, refus de suppression de l'article 6 *bis*, rejet d'un amendement Walter fixant la base à 20.000 fr. Un seul texte modificatif, l'amendement Gounin proposant une échelle de 2 à 10% à partir de 12.000 fr., reste finalement soumis à la Chambre. M. Sarraut demande en vain à M. Gounin de retirer son amendement ; le Président du Conseil propose le chiffre de 11.000 fr. comme base, M. Gounin refuse encore. Dès lors la question de confiance est posée et la Chambre, que ces scrutins successifs et cette phase finale ont surexcitée, abandonne brutalement le Cabinet dont l'attitude lui a paru manquer de fermeté ; peut-être la chute eût-elle été évitée à ce moment si M. Sarraut n'avait point fléchi sur sa position en offrant une transaction[57].

Il importe de souligner que seule une question de quantum était débattue et que la volonté de l'Assemblée semblait bien établie quant au principe même. C'est en de tels moments que le caractère de la confiance parlementaire apparaît avec clarté : il suffit que le Président du Conseil prononce une phrase pour que le débat le plus futile prenne une importance primordiale. Au surplus, dans le cas du Cabinet Sarraut comme dans celui de ses deux prédécesseurs, une bataille sérieuse se

57. Scrutins successifs du 23 novembre 1933 : amendement Marin rejeté par 472 voix contre 121 ; amendement Bedouce, rejeté par 320 voix contre 144 ; suppression de l'article 6 *bis* repoussée par 326 voix contre 237 ; amendement Walter rejeté par 337 voix contre 150 (question de confiance posée).

livrait entre deux majorités possibles et c'est sans doute là qu'il faut chercher, comme pour beaucoup d'autres, la raison profonde de la crise.

II. — *Débat sur un point d'importance secondaire*

1. — Les crises Freycinet de 1886, Barthou de 1913, Painlevé de 1925, Paul-Boncour, Daladier et Sarraut de 1933 se produisent au cours de la discussion du budget ou d'un important projet de loi, mais à l'occasion d'une mesure de portée limitée. En raison des circonstances générales qui les accompagnent, ou les déterminent, elles ont été considérées comme ayant un caractère de gravité analogue à celui des crises Goblet de 1887 et Briand de 1926. La démission des Ministères intéressés semblait inévitable. Il n'en est pas de même de la retraite du Cabinet Tardieu, le 17 février 1930 ; M. Tardieu, mis en minorité au cours de la discussion du budget, n'hésite pas un seul instant à se retirer, bien que dans les circonstances de cette crise le ministre des Finances ait été seul présent au débat et bien que la question controversée soit d'une minime importance. Les deux principes de la solidarité et de la responsabilité ministérielles sont alors rigoureusement appliqués.

Le point litigieux est l'article 3 *ter* de la loi de finances, qui refuse le droit de déduire du revenu imposable le salaire de la femme mariée d'un commerçant travaillant avec son mari ; cette disposition n'a aucune valeur symbolique, et fort peu d'intérêt électoral. Il est évident que le sort du budget lui-même et celui du programme gouvernemental ne sont point compromis par cet échec. De plus, le Président du Conseil est malade et Chéron est seul en cause ; il est vrai que celui-ci n'a pas l'oreille de la Chambre ; il a déjà été mis en minorité sur l'article 3 *bis* sans avoir posé la question de confiance, et il est en lutte ouverte avec la Commission des Finances.

M. Lamoureux, rapporteur-général, au cours du débat pose la question sous une forme plus générale : « Si vous suivez « M. le ministre des Finances, c'est une politique d'excédents, « une politique d'accroissement de dépenses budgétaires que

« vous allez suivre, et cela au moment où le pays réclame une « politique de dégrèvements ». Chéron demande la disjonction de l'article 3 *ter* et pose la question de confiance ; il est battu par 286 voix contre 281, et le Ministère est démissionnaire aussitôt.

2. — Dans un cas particulier le Cabinet est mis en minorité sur une question qui ne figure pas à son programme propre ; il se contente d'adopter le point de vue sénatorial et de le défendre par devoir devant la Chambre. Un conflit s'est élevé en mars 1893 au cours de la « navette » budgétaire, entre les Assemblées, et Ribot, fort empêché de ce différend, voudrait jouer le rôle de conciliateur. La divergence est flagrante sur les articles de la loi de finances relatifs au régime des boissons ; la Commission du Sénat a décidé l'ajournement de la réforme proposée ; la Commission de la Chambre demande son rétablissement. Le ministre des Finances, Tirard, pour éviter que la prolongation des tractations ne rende nécessaire le vote d'un quatrième douzième provisoire, adopte le point de vue du Sénat et demande la disjonction. Ribot insiste et s'efforce d'apaiser l'Assemblée soupçonneuse[58] ; finalement, il pose la question de confiance sur la disjonction ; elle est repoussée par 247 voix contre 242 — 38 abstentions et 31 absents — et le Cabinet se retire sur le champ. Cet exemple montre bien l'effet quasi magique que produisent ces mots « question de confiance posée » : dès lors tout s'efface derrière le Cabinet, endosseur de responsabilité.

3. — Pour faire pendant aux Gouvernements démissionnaires après une interpellation sanctionnée par un vote de confiance[59] il convient de mentionner le cas du Cabinet Chautemps qui se retire après avoir remporté un succès au cours de la discussion du budget. Au cours du mois de janvier 1934 de très pénibles

58. Séance du 30 mars 1893, *J. off.*, 31 mars, *Chambre*, p. 1182.
Emile Jamais et Lockroy, rapporteur général du Budget insistent au contraire, pour que les articles sur la réforme du régime des boissons soient rétablis. Lockroy notamment reproche à Ribot de n'avoir pas « dépensé devant le Sénat autant « d'éloquence pour lui faire accepter le budget voté par la Chambre ». Finalement Ribot déclare : « Le Gouvernement demande la disjonction et j'ai indiqué tout « à l'heure à la Chambre les conséquences politiques du vote qu'elle va émettre ».

59. Cf. *supra*, p. 143.

débats se sont déroulés à la Chambre ; un ministre a donné sa démission, d'autres sont attaqués, le scandale financier des « bons de Bayonne » fait des ravages. Le mardi 12 janvier, M. Philippe Henriot, au cours de la discussion du budget de l'Intérieur, demande le renvoi à la Commission du chapitre relatif aux Etablissements pénitentiaires et il renouvelle à ce propos ses précédentes accusations. M. Chautemps défend ses collaborateurs et justifie son rôle ; il pose la question de confiance contre le renvoi qui est refusé par 367 voix contre 201. Pourtant le 27 janvier, après la démission de M. Raynaldy, garde des Sceaux, le Cabinet tout entier se retire volontairement.

B. — *LOIS DE PLEINS POUVOIRS FINANCIERS*

Depuis que l'Etat français se trouve périodiquement en de grandes difficultés financières, tout le programme de certains Ministères pouvait se condenser en une seule phrase : assainir les finances. On a vu de quelle susceptibilité, excessive en apparence mais inévitable en fait, ont témoigné maints Cabinets lors du rejet de simples articles de projets présentés par eux. En ce qui concerne ceux qui vont être étudiés, aucun doute n'est possible, ils devaient se retirer après le vote de la Chambre. La situation précise est la suivante : le Président du Conseil et son ministre des Finances se présentent devant le Parlement et lui demandent des *pleins pouvoirs* pour organiser la défense des finances publiques ; ce principe admis et cette autorisation donnée, des décrets dont la ratification devra intervenir ultérieurement, seront pris sur l'initiative exclusive du Pouvoir Exécutif, sans aucune délibération antérieure du Parlement ; mesure grave s'il en est, exigeant une confiance sans restriction ni faiblesse entre les organes constitutionnels. Lorsqu'un Cabinet dépose un tel projet, il sollicite expressément cette confiance et il ne peut pas demeurer en fonctions si elle lui est refusée. Le scrutin, intervenant en cette circonstance, a la même signification que celui qui clôt les interpellations sur la politique générale lors de la présentation traditionnelle du Cabinet devant les Chambres. D'ailleurs le projet de pleins

pouvoirs est le plus souvent déposé à ce moment précis et c'est là une manière nouvelle et plus nette d'inviter le Parlement, et particulièrement la Chambre, à conclure un pacte dont la condition essentielle est la confiance totale et réciproque.

Onze Cabinets ont ainsi demandé une extension matérielle du pouvoir réglementaire[60] ; trois d'entre eux n'ont pu l'obtenir de la Chambre des Députés elle-même. Comme dans la catégorie précédemment décrite, ils sont groupés autour de deux moments capitaux : 1926 et 1934-1935. Ce sont, d'une part le Cabinet Briand, démissionnaire le 17 juillet 1926 ; d'autre part le Cabinet Flandin, démissionnaire le 30 mai 1935 et le Cabinet Bouisson, démissionnaire le 4 juin 1935. Un curieux et presque complet parallélisme existe entre ces crises. En 1926, le Cabinet Briand, après être resté en fonctions durant un mois, demande le vote des pleins pouvoirs ; la Chambre les lui refuse, son successeur immédiat est renversé dès sa présentation après des interpellations sur la politique générale ; enfin Poincaré met sur pied un Ministère et dépose avec succès un projet de même nature.

En 1935, M. Flandin, après plusieurs mois d'efforts, entre dans la même voie, il est mis en échec ; M. Bouisson qui lui succède, a le même sort, par contre M. Laval, en troisième, obtient satisfaction. La seule différence réside dans l'attitude du second Cabinet de chaque série : M. Herriot ne demande

60. 1) La liste des six Ministères qui ont demandé et obtenu les *pleins pouvoirs* est la suivante :
Poincaré, loi de finances du 22 mars 1924, art. 1, (*J. off.*, p. 2754).
Poincaré, loi de 3 août 1926 (*J. off.*, du 4 août, p. 8786).
Doumergue, loi de finances du 28 février 1934, art. 36, (*J. off.*, 1er mars, p. 2031).
Laval, loi du 8 juin 1935, (*J. off.*, 10-12 juin, p. 6298).
Chautemps, loi du 30 juin 1937 (*J. off.*, 1er juillet. p. 7418).
Daladier, loi du 13 avril 1938 (*J. off.*, 14 avril, p. 4426).
2) Ministères cités au texte, et Ministères renversés au Sénat (voir note 65 de la page 165 et *infra*, p. 184).
Briand, le 17 juillet 1926.
Flandin, le 30 mai 1935.
Bouisson, le 4 juin 1935.
Blum, le 21 juin 1937.
Blum, le 8 avril 1938.

point de pouvoirs exceptionnels ; en fait, sa déclaration ministérielle porte sur la situation financière et c'est ce programme que la Chambre repousse.

1. — Briand a présenté son dixième Cabinet au Parlement le 29 juin 1926 ; le 16 juillet, M. Caillaux, ministre des Finances, dépose un projet de loi dit de pleins pouvoirs financiers[61]. Dès le 17, la discussion commence : rapport de M. de Chappedelaine, discours de M. Caillaux et surtout intervention décisive de M. Herriot descendu à cet effet du fauteuil présidentiel, car, dit-il, « il sent rôder autour du Parlement des bruits de « dictature »[62]. Briand répond, mais en vain, à cette pathétique exhortation : la Chambre repousse le projet par 288 voix contre 243.

2. — M. Flandin, qui a succédé en novembre 1934 à M. Doumergue, s'aperçoit en mai 1935 que l'équilibre budgétaire et surtout la défense du franc exigent des mesures promptes et radicales que seul le Gouvernement peut prendre efficacement. Le 27 mai, le Conseil des ministres se met d'accord sur un texte. Aussitôt le Parlement, qui rentre le 28 des vacances de Pâques, s'émeut, bien qu'à vrai dire cette initiative soit attendue. M. Germain-Martin, en déposant officiellement le projet[63], prononce un discours très étudié sur la situation monétaire ; le 29, la Commission des Finances examine l'article unique, mais le repousse par 25 voix contre 15. La séance du 30 mai se déroule dans une ambiance quasi dramatique ; tour à tour MM. Paul Reynaud et Déat critiquent tant le projet que les

61. Le projet de loi du 16 juillet 1926 est ainsi conçu :

Art. 1er : Le Gouvernement est autorisé, jusqu'au 30 mars 1926, à prendre, par décrets délibérés en Conseil des Ministres, toutes les mesures propres à réaliser le redressement financier et la stabilisation de la monnaie.

Art. 2 : Ceux de ces décrets qui comportent des dispositions fiscales, seront soumis à la ratification législative à l'ouverture de la session ordinaire de 1927, les mesures qu'ils auront prescrites restant définitivement acquises.

62. *J. off., Chambre,* 17 juillet 1926, p. 2965.

63. Projet de loi déposé le 28 mai 1935 :

Article unique : Le Sénat et la Chambre des Députés délèguent au Gouvernement le pouvoir de prendre jusqu'au 31 décembre 1935 toutes dispositions ayant force de loi propres à réaliser l'assainissement des finances publiques, la reprise de l'activité économique, la défense du crédit public et le maintien de la monnaie. Ces décrets, pris en Conseil des Ministres, seront soumis à la ratification des Chambres avant le 31 juillet 1936.

intentions du Gouvernement. M. Flandin, bien qu'il souffre encore des suites d'un accident parait à la tribune ; il adjure la Chambre de le suivre et annonce la démission volontaire de son ministre ; un éloquent appel de M. Herriot, ministre d'Etat, ne trouve point d'écho : la Chambre consent à passer à la discussion du texte, mais repousse bientôt l'article unique par 353 voix contre 202.

3. — C'est au terme d'une procédure plus compliquée que M. Bouisson, à son tour, se voit refuser la confiance pour exercer les pleins pouvoirs qu'il réclame. Constitué dès le 1er juin 1935, le Cabinet se présente le mardi 4 juin au Parlement et demande les moyens d'assainir les finances publiques[64]. Il obtient très rapidement le renvoi à la suite des interpellations déposées — 361 voix contre 153 —; mais l'attitude de la Chambre est modifiée dès qu'il s'agit d'autoriser M. Caillaux à gérer les finances publiques. M. Bouisson intervient ; jamais sans doute on n'a tenu en telle circonstance un langage aussi énergique et aussi exempt de ménagements. Au lieu de convaincre l'Assemblée le Président du Conseil suscite son hostilité : par 264 voix contre 262 et 86 abstentions, le projet est repoussé et le Ministère est renversé[65].

Paragraphe II
Débats sur des projets de loi en matière non financière

Le rejet de projets gouvernementaux d'importance primordiale a provoqué la démission des Cabinets Gambetta, le

64. Projet de loi déposé le 4 juin 1935 :

Article unique : En vue d'éviter la dévaluation de la monnaie, le Gouvernement est autorisé par le Sénat et la Chambre des Députés à prendre, jusqu'au 31 octobre 1935, toutes dispositions ayant force de loi, propres à réaliser l'assainissement des finances publiques, à provoquer la reprise de l'activité économique, à prévenir et à réprimer les atteintes au crédit public. Ces décrets, pris en Conseil des Ministres, seront soumis à la ratification des Chambres avant le 1er janvier 1936.

65. Les deux Ministères Blum sont également renversés *au Sénat* le 21 juin 1937 et le 8 avril 1938 par le rejet de projets de lois tendant à donner au Gouvernement les *pleins pouvoirs*. Cf. *infra*, p. 184.

26 janvier 1882 ; Tirard, le 30 mars 1888 ; Floquet, le 14 février 1889 ; Freycinet, le 18 février 1892 ; Poincaré, le 26 mars 1924 ; Herriot, le 14 décembre 1932. Ces crises peuvent être groupées sous deux chefs : d'une part celles qui se produisent à l'occasion d'un projet de révision constitutionnelle ; d'autre part les cas isolés.

A. — *LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION*

Il est remarquable que, les trois premières crises se soient produites au cours de la discussion d'un projet de révision de la Constitution, et pendant les quinze premières années de l'application de celle-ci.

1. — Il est inutile de s'étendre longuement ici sur la chute de Gambetta : elle a été provoquée par des causes plus profondes et étrangères au Parlement ; ce sujet sera développé dans la suite[66]. Ne retenons ici que la cause directe : le 14 janvier 1882, le Gouvernement a déposé un projet de révision de la Constitution dont l'article principal vise l'établissement du scrutin de liste pour l'élection des députés. Au cours de l'examen de ces textes et du débat public qui se déroule le 26 janvier, Gambetta déclare sans aucune ambiguïté qu'il se retirera si l'Assemblée n'adopte point la disposition dont il veut faire la base de sa politique ; le rejet du scrutin de liste amène très normalement la retraite du Ministère.

2. — Tirard est renversé parce qu'il s'oppose à l'examen de plusieurs propositions de révision. Le 30 mars 1888, Laguerre, au nom des boulangistes, demande à la Chambre de mettre en tête de son ordre du jour la proposition de résolution Michelin tendant à la révision des lois constitutionnelles ; Pelletan demande également l'urgence pour une proposition analogue déposée par lui et ses amis ; enfin le bonapartiste Jolibois et le royaliste de Baudry d'Asson font chorus. Clemenceau soutient ces demandes : la révision est urgente. Tirard s'exprime ainsi : « Je tiens à déclarer de la façon la plus nette et la plus énergique

66. *Infra*, p. 287 et suiv.

« que le Gouvernement s'oppose à la prise en considération de « la proposition qui a été déposée ; le Gouvernement considère « qu'il serait aujourd'hui dangereux d'ajouter un élément d'agi- « tation de plus à ceux qui se manifestent dans le pays[67]... En « conséquence, le Gouvernement s'oppose à la proposition et si « la Chambre passait outre, il n'en accepterait pas la responsa- « bilité ». La réponse est prompte : l'urgence demandée est votée par 268 voix contre 237 et le Cabinet se retire[68].

3. — Floquet subit le même sort que Tirard, mais pour le motif contraire : la Chambre repousse le projet qu'il a déposé. Le Cabinet est radical et, la révision de la Constitution étant l'un des articles essentiels de ce parti qui veut diminuer le rôle du Sénat, il a cru de son devoir de déposer un projet de révision, avec un projet de réforme électorale désirée par l'Assemblée pour lutter contre le boulangisme. Le 9 février 1889, Thomson déposa son rapport sur le scrutin de liste et Tony Révillon le sien sur la révision ; Floquet accepte que la priorité soit accordée au premier débat, bien qu'il soit question partout, dit-il, de pièges pour l'existence ministérielle. Le 14 février, le second texte vient donc en discussion[69]. Le baron de Mackau et le comte de Douville-Maillefeu déposent des propositions d'ajournement arguant de la dissolution imminente : en fait, la période électorale est ouverte, on doit respecter le peuple souverain et les électeurs seuls peuvent se prononcer sur la révision qui est ainsi la « plate-forme électorale ». Floquet se défend de vouloir dissoudre l'Assemblée et repousse l'ajournement qui est cependant prononcé par 307 voix contre 218. Le Président du Conseil tire la conclusion : « Le vote d'aujourd'hui me met

67. L'agitation boulangiste allait atteindre son paroxysme, et la révision était l'un des articles fondamentaux du programme des amis du général et des *plébiscitaires* ; le général venait d'être élu le 25 mars député de l'Aisne, battant Doumer ; le 27 mars, le Conseil des Ministres le mettait d'office à la retraite ; la révision revêtait donc l'aspect de problème de premier plan.

68. La Chambre, d'ailleurs, *ne désirait que la chute du Cabinet* : en effet, à 7 heures elle vote l'urgence, mais à 9 heures 30 elle refuse de nommer une Commission pour examiner la proposition. Ceci montre bien que toutes les questions soumises au Parlement peuvent provoquer un vote engageant la vie du Cabinet, et elle seule.

69. *J. off., Chambre,* 14 février 1889, p. 400 à 402.

« dans l'impossibilité de tenir mon engagement... Je viens faire « savoir à la Chambre que, dans quelques minutes, le Cabinet « que je préside aura remis sa démission ».

B. — *LES CAS ISOLÉS*

1. — L'objet du débat du 18 février 1892 pourrait paraître futile au premier abord : le Ministère Freycinet a déposé en décembre 1891 un projet de loi relatif à la liberté d'association ; à la suite d'incidents minimes un député d'Extrême-gauche, Hubbard, demande pour ce texte la déclaration d'urgence ; le Président du Conseil se montre indécis. Des votes contradictoires sont émis dont l'un emporte blâme pour le Cabinet qui se retire sur ce coup. En réalité ce débat a une portée beaucoup plus haute : la question des rapports de l'Eglise et de l'Etat le domine et aussi la question de l'admission des catholiques « ralliés » au rang d'authentiques républicains. Ce sont, à propos d'une manœuvre habile, deux états d'esprit qui se heurtent sur le problème majeur de la politique française de 1876 à 1914. Pour ces motifs, et aussi en raison des curiosités de tactique et de procédure que présente la séance du 18 février on donnera quelqu'ampleur à l'analyse de cette crise qui pourrait être considérée comme un modèle. On constatera que le débat s'ouvre si l'on peut dire « par le petit côté », que les positions sont paradoxales, que l'ardeur et le talent des protagonistes sont incomparables, enfin que les scrutins contradictoires s'y succèdent. Aucun autre exemple ne montrerait mieux avec quelle aisance, à propos de l'exercice de la fonction législative, la Chambre sait transformer la portée du débat qui devient une véritable interpellation sur la politique générale.

« La déclaration d'urgence indiquera que la Chambre, tout « au moins, entend poursuivre énergiquement la défense des « institutions et des idées républicaines dans la législation « nationale », dit Hubbard. Le vote du projet sera un « achemi- « nement » vers la séparation de l'Eglise et de l'Etat ; puisque le Gouvernement se tait, la majorité républicaine doit agir. Paul de Cassagnac s'associe à la demande d'urgence, le projet

de loi est odieux, le Gouvernement s'est attaché à le rendre inacceptable mais il faut le discuter « parce que le plus attrapé de « tous ce ne sera ni la Droite ni la Gauche, ce sera le Gouvernement ». Freycinet veut la paix religieuse, il espère beaucoup du mouvement de *Ralliement* de l'Eglise catholique ; si on attache à la déclaration d'urgence le sens d'une « préface nécessaire et « obligée à la séparation des Eglises et de l'Etat », il ne peut s'y associer. « Nous ne pouvons pas suivre une politique autre que « celle-là. S'il y a dans cette Chambre une majorité pour faire « une politique différente, c'est-à-dire pour aborder cette « grande et redoutable mesure, que cette majorité s'affirme et « nous laisserons à d'autres le soin de réaliser les vœux qu'elle « aura exprimés ». Si, au contraire, l'urgence n'a pour but que d'accélérer le vote du projet, et de lui seul, il l'accepte. Pichon, au nom de l'Extrême-gauche se refuse à réaliser « l'union « républicaine avec le pape ».

Albert de Mun reproche au Président du Conseil de n'avoir pas adopté une attitude nette : il rédige un projet de loi « inac- « ceptable pour l'Eglise, pour le pape et pour les catholiques », et « il se pose par son langage en Gouvernement sage et modéré, « respectueux des droits de l'Eglise » ; enfin son attitude sur l'urgence est ambiguë. Freycinet ne répond pas nettement à ces critiques : il maintient son opinion première, se déclarant seulement prêt à accepter une interpellation sur ce point et à repousser tout ordre du jour qui donnerait au vote de l'urgence la signification de préliminaire de la séparation.

Brisson rappelle que les élections législatives de 1893 approchent et que le parti républicain doit, s'il veut triompher, refuser de pactiser avec une partie de la Droite ; il réclame la lutte « contre l'ennemi que la République a vu devant lui depuis « 20 ans » ; le Gouvernement accepte-t-il de marcher contre cet ennemi ?

Clemenceau, une fois encore, pousse la pointe fatale et après son discours le sort du Cabinet est réglé. Avec ironie il constate que personne ne peut dire si le Gouvernement est pour ou contre l'urgence malgré la déclaration de Freycinet : « Suivant « lui, le sens du vote résulte non du vote lui-même, mais d'une

« certaine direction d'intention qui fait que, dans certains cas, « le vote de l'urgence a un sens déterminé ou un sens directe- « ment contraire. On nous a exposé qu'il fallait pénétrer dans « la conscience de chaque député pour savoir avec précision « ce qui s'y passait et déterminait le sens du vote ». Quant à lui il estime que « ce projet de loi constitue un pas en avant « dans la lutte du Pouvoir civil contre le Pouvoir catholique, « contre le Pouvoir religieux »; il tient en outre le Ralliement pour une « décevante illusion » car « l'Eglise n'est rien si elle n'est tout». Freycinet s'obstine à maintenir son attitude : « C'est « la première fois, sous le régime parlementaire, que l'on trans- « forme une question d'urgence en une véritable interpellation « de laquelle on fait disparaître toute espèce de formule précise. « Je suis tout prêt à accepter et à discuter, s'il y a lieu, une « formule précise. Que l'on vienne à cette tribune expliquer que « la Chambre, en votant l'urgence, se propose tel ou tel objet, « je ferai connaître si le Gouvernement l'accepte. Mais si vous « persistez à vouloir que je me prononce sur la question de « l'urgence, qu, ne veut rien dire parce qu'elle dit trop de choses, « je vous déclare que je ne me prononcerai pas sur une question « ainsi posée... Proposez un ordre du jour indiquant clairement « la pensée que vous entendez faire prévaloir, et je vous répon- « drai nettement ».

Un texte est alors déposé par Pichon, Jullien et Hubbard : « La Chambre, convaincue de la nécessité de poursuivre la lutte « du Pouvoir civil contre le parti clérical, prononce l'urgence « sur le projet de loi relatif aux associations », et la priorité est réclamée. Un second ordre du jour émane de Trouillot, Lasserre, Pourquery de Boisserin : « La Chambre, décidée à poursuivre « sa politique républicaine et à défendre énergiquement les « droits de l'Etat, vote l'urgence ». Freycinet accepte cette formule et demande à la Chambre de la voter, sans toutefois prendre parti sur la priorité. Les scrutins donnent les résultats suivants :

Par 284 voix contre 206 la Chambre refuse la priorité demandée pour l'ordre du jour Pichon-Hubbard.

Freycinet ayant à nouveau posé explicitement la question

de confiance sur l'ordre du jour Trouillot, ce texte est repoussé par 282 voix contre 210 — 42 abstentions 35 absents — et le Gouvernement se retire.

L'ordre du jour Pichon est repoussé à son tour par 278 voix contre 181 ; il en est de même de la déclaration d'urgence, non motivée, qui était à l'origine du débat (par 267 voix contre 227).

Par cette série de votes contradictoires la Chambre a renversé le Ministère en donnant tort successivement au Cabinet et à ceux qui l'attaquaient...

2. — Poincaré, maître incontesté et vénéré de sa majorité, donne sa démission, le 26 mars 1924, parce qu'il a été mis en minorité à l'occasion de la discussion de la loi sur les pensions. A une séance matinale, Bouyssou demande le renvoi à la Commission de la disposition ajournant les revendications des veuves ; le ministre des Finances de Lasteyrie s'y refuse et pose la question de confiance ; le Cabinet est battu par 271 voix contre 264. Poincaré, aussitôt, va remettre sa démission au Président de la République qui ne peut, malgré toutes ses objurgations, le déterminer à demeurer[70]. Ce geste du Président du Conseil témoigne d'une véritable susceptibilité ; l'événement le prouve puisqu'il doit revenir quelques jours plus tard à la direction des affaires. Cette crise est très proche de la crise Tardieu de février 1930 dont elle ne diffère que par l'objet du projet de loi.

3. — C'est à la suite d'un échec subi sur une question de politique extérieure que M. Herriot se retire le 14 décembre 1932 : l'échéance de la dette de guerre contractée envers les Etats-

70. De 12 h. 30 à 13 h. 15, délibération à l'Elysée. Note officielle : « A la suite du vote de la Chambre, le Président du Conseil s'est rendu à l'Elysée pour offrir au Président de la République la démission du Cabinet. Sur la demande de M. Millerand, une réunion de tous les membres du Gouvernement s'est tenue, au cours de laquelle le Président de la République a vivement insisté pour que le Ministère se représentât dès cet après-midi devant la Chambre, ajoutant qu'il était prêt à expliquer par un message aux Chambres les motifs de cette attitude. Après que chacun des membres du Gouvernement eût fait connaître son opinion, le Président de la République s'est retiré pour permettre au Cabinet de délibérer sur sa décision définitive. Peu de temps après, le Président du Conseil a apporté à M. Millerand la lettre de démission signée par tous les membres du Gouvernement ».

Unis d'Amérique tombant le 15 décembre 1932, le Gouvernement demande à la Chambre d'approuver, d'une part le paiement de 19 millions de dollars et, d'autre part, le texte d'une note qu'il se propose d'adresser au Gouvernement américain en formulant des réserves pour l'avenir. Les Commissions des Finances et des Affaires étrangères ont repoussé ces projets et demandent de différer le paiement à l'échéance du 15 décembre ; elles ont établi un projet dont elles demandent la substitution à celui du Gouvernement. Le Président du Conseil expose à la Chambre, avec la plus grande loyauté, cette divergence fondamentale de vues. L'Assemblée, qui doit se prononcer sur le texte des Commissions, est saisie de trois contre-projets ; deux de ceux-ci déposés par MM. Chauvin et Nogaro reprennent la thèse du Cabinet. Un débat s'instaure et finalement le contre-projet Chauvin, sur lequel le Gouvernement a posé la question de confiance, est repoussé par 402 voix contre 187. Le Cabinet est démissionnaire. La question avait une importance primordiale parce que, de la solution qui lui serait donnée, dépendait l'adoption d'une politique extérieure déterminée. Le Président du Conseil attachait très justement trop de prix à ce point de son programme gouvernemental, pour qu'il lui ait été possible d'accepter un tel désaveu de ses vues politiques.

Appendice. La fonction électorale

La forme des manifestations d'hostilité importe beaucoup moins que la volonté, ou même plus souvent la simple tendance, qu'elles révèlent ; les multiples exemples ci-dessus décrits le prouvent assez. Il n'est pas permis cependant de terminer ce chapitre relatif au rôle de la Chambre sans parler de certaine procédure qui, juridiquement, ne saurait mettre en jeu la responsabilité ministérielle mais qui a eu, en fait, et à quelques reprises, une réelle influence sur les destinées gouvernementales. La Chambre des Députés en élisant chaque année son Président peut exprimer indirectement ses dispositions défavorables à l'égard du Ministère en fonctions, soit parce que le résultat acquis témoigne d'un changement récent de la majorité, soit parce que le choix d'un de ses adver-

saires doive être interprété comme une marque d'hostilité personnelle à l'égard du Président du Conseil[71].

Il existe d'ailleurs des précédents antérieurs à la IIIe République. M. Joseph-Barthélemy rapporte ce trait datant de la Monarchie de Juillet : « Casimir-Périer était tellement autoritaire « que lorsqu'il s'agit de nommer un Président de la Chambre, il « donna sa démission parce que son candidat, Girod de l'Ain, « n'avait été élu qu'à une voix de majorité. Il ne la retire qu'à « raison de la gravité des circonstances ». A l'étranger, et contrairement à la pratique anglaise qui admet fort bien qu'un speaker travailliste dirige une Assemblée conservatrice, des exemples analogues ont été signalés ; ainsi M. Penciolelli dans une étude sur le Gouvernement parlementaire italien rapporte qu'outre les questions qui, dans tous les pays, entraînent la mise en jeu de la responsabilité politique du Ministère, l'usage en Italie en a établi d'autres. « L'élection du Président « de la Chambre, faite, comme toutes les nominations, au scru- « tin secret, constitue une *question de Cabinet* : si le candidat du « Ministère est battu, celui-ci se retire. Le 22 novembre 1869 le « Président du Conseil annonçait à la Chambre qu'à la suite du « vote par lequel elle nomma son Président, le Cabinet croyait « devoir démissionner. Le 29 mars 1876, le Président de la « Chambre abandonnait ses fonctions après que le pouvoir fût « passé d'un parti à l'autre »[72].

Il y aurait beaucoup à dire sur le rôle du Président de la Chambre comme concurrent et comme successeur éventuel du Président du Conseil. C'est ainsi que le maintien de Gambetta au fauteuil présidentiel, de 1879 à 1881, a déterminé l'orientation parlementaire française[73]. On pourrait en outre rappeler la concurrence momentanée de Casimir-Périer et de Dupuy, tous les deux candidats à la succession de Carnot, ou bien les cas où le Président de la Chambre est pris, à cause de cette qualité, comme Président du Conseil : Gambetta, Brisson, Floquet, Périer, Dupuy, Bouisson ; ou encore la séance de

71. Cf. H. Ripert, *La présidence des Assemblées politiques*, (préface Deschanel), Rousseau, 1908 ; Nézard, *Compte-rendu*, *Revue du Droit public*, 1909, p. 373 ; H. Ripert, *La situation des présidents d'Assemblées*, *Revue politique et parlementaire*, 1908, t. 2, p. 253 ; Louis Lucien-Hubert, *Figures parlementaires, les présidents des Assemblées françaises au* XIXe *siècle*, Flammarion ; Jèze, *Le Président de la Chambre des députés*, *Revue du Droit public*, 1912, p. 329 ; J. Pollet, *La présidence des Chambres françaises*, thèse, Poitiers, 1908.

72. Joseph-Barthélemy, *Revue d'histoire constitutionnelle*, t. 1, p. 91 ; P. Penciolelli, *Le Gouvernement parlementaire et la lutte des partis en Italie*, (Giard, 1911), p. 95.

73. *Infra*, p. 286, note 47.

juillet 1926 au cours de laquelle le Président de la Chambre, descendu de son fauteuil, mène l'attaque décisive contre le Cabinet Briand-Caillaux. Ici on ne relèvera que les élections signifiant sans ambiguïté un congé donné au Cabinet.

Le premier exemple est assez remarquable parce qu'il doive être interprété *a contrario* : Gambetta est élu le 28 octobre 1881 Président provisoire de la Chambre nouvelle ; mais lorsqu'il s'agit de nommer le Président définitif, il décline toute candidature et Brisson est élu le 4 novembre ; l'arrêt de mort du Cabinet Ferry est signé.

L'élection de Méline contre Clemenceau en remplacement de Floquet, nommé Président du Conseil le 3 avril 1888, d'abord, puis sa réélection le 8 janvier 1889, ne peuvent qu'inciter le Cabinet à la réserve : elles dénotent l'existence d'une minorité assez puissante pour élire l'un de ses membres contre le « tuteur » du Cabinet.

L'élection présidentielle du 10 janvier 1905 est beaucoup plus significative : ce jour là Doumer l'emporte sur Brisson par 265 voix contre 240. Il suffit de citer le discours de remerciement prononcé par l'élu pour reconnaître la portée de ce vote [74]: « Je ne m'illusionne pas sur les motifs de votre choix. Si, en « dehors de toutes considérations politiques, le mérite et les « services rendus l'avaient seuls dicté, ce n'est pas à moi que « serait allé cet honneur. L'homme de parfaite probité, de « grande valeur morale qui m'a précédé au fauteuil avait droit « à nos suffrages unanimes quand les questions de personnes se « trouvaient uniquement en jeu. Il n'en a pas été ainsi cette fois. « Mais, l'élection faite, le souvenir des luttes dont elle est le « résultat doit s'effacer ». Combes reçoit ainsi un véritable blâme et huit jours plus tard il est démissionnaire.

L'élection de Brisson contre Deschanel, le 10 janvier 1911, par 270 voix contre 197, indique la volonté arrêtée de la Gauche de faire obstacle à *l'apaisement* préconisé par Briand et son Ministère.

Enfin relevons deux traits plus proches de nous qui doivent être placés dans la même ligne. Lorsque la Chambre élue le 16 novembre 1919 se réunit elle réélit Deschanel comme Président et ceci est normal ; par contre la manifestation spontanée qui marque son discours inaugural, les cris : « à « l'Elysée » ! et les acclamations prolongées qui retentissent ont visiblement pour but de faire entendre à qui de droit les préférences de la Chambre. C'est en somme un prélude à l'élection du 17 janvier et par conséquent un signe avant-coureur de la retraite du Cabinet Clemenceau.

74. *J. off., Chambre,* séance du 10 janvier 1905, p. 8.

La Chambre laisse voir son sentiment d'hostilité à l'égard du second Cabinet Herriot par un procédé très subtil ; le 20 juillet, entre la formation et la présentation de ce Ministère qu'a hâtivement constitué son Président de la veille, elle modifie son règlement et abroge les 3e et 4e paragraphes de l'article 8 qui ont, en 1924, institué le scrutin public pour l'élection du Président. Par 274 voix contre 233 le vote est acquis et il est patent que les auteurs de l'article proposé ont pour but de briser la discipline du *Cartel* et de se réserver la faculté de choisir un homme du Centre ; or le Cabinet s'appuye sur le *Cartel* et ce scrutin est en réalité pour lui un échec[75].

75. *J. off., Chambre*, séance du 20 juillet 1926, p. 2999.
M. Berthod dit son étonnement et montre fort bien la portée de ce texte : « Nous ne comprendrions pas que, d'une façon détournée, on voulut de nouveau justifier, par le vote secret, pour la nomination à une fonction aussi importante je ne sais quel renîment obscur, quelle palinodie politique et quelle hypocrisie de parti ».

CHAPITRE II

LES CRISES MINISTÉRIELLES PROVOQUÉES PAR UN VOTE DU SÉNAT

A côté de la Chambre des Députés, existe en France une seconde Assemblée. Sans aborder les controverses relatives au principe même du bicaméralisme et au droit du Sénat de renverser le Cabinet, il convient d'étudier les crises provoquées par lui. « La seule question qui se pose est de savoir comment, « actuellement, toutes questions d'opportunité étant réservées, « le droit public français a organisé et comprend la respon- « sabilité ministérielle devant le Sénat » a dit très justement « M. Devaux [76].

Neuf Ministères, de 1879 à 1938, ont dû se retirer après un vote défavorable de la Haute-Assemblée. Ils seront étudiés en deux *Sections*, le critère de la classification étant, comme dans le chapitre précédent, la nature de la fonction exercée ; *fonction de contrôle parlementaire* pour la *Première Section* ; fonction législative pour la *Seconde Section.*

76. J. Devaux, *Revue du Droit public*, 1925, p. 653 ; *Le rôle du Sénat et la responsabilité du Ministère sous le régime des lois constitutionnelles de* 1875.

Section I
Exercice de la fonction de contrôle

Les Cabinets : Tirard, le 14 mars 1890 ; Bourgeois, le 23 avril 1896 ; Herriot, le 10 avril 1925 ; Tardieu, le 4 décembre 1930 ont été mis en minorité à l'occasion du développement d'une *interpellation*. Le Cabinet Laval a été renversé le 16 février 1932 sur la fixation de la *date*.

I. — Le 13 mars 1890, une interpellation sur la politique commerciale à l'égard de la Turquie provoque l'intervention de Tirard, Président du Conseil, et de Spuller, ministre des Affaires étrangères ; ils ne peuvent convaincre l'Assemblée de revenir au traité de commerce de 1862 et par 129 voix contre 117 est voté un ordre du jour contraire aux vues gouvernementales. Aussitôt les ministres présents quittent la salle des séances au milieu de la stupéfaction générale et malgré les tentatives de certains sénateurs pour les retenir. Il semble que le Sénat n'avait point le dessein de déclarer la responsabilité ministérielle et qu'à aucun moment le but du débat n'avait été la démission du Cabinet. Tirard crée donc un précédent en attachant automatiquement à un vote exprimant un désaccord, un sens politique de retrait de confiance[77].

II. — Les circonstances de la démission du Cabinet Bourgeois sont bien différentes. Le Sénat a, cette fois, expressément voulu

77. Il est juste de remarquer que d'autres éléments provoquèrent indirectement cette crise. Un auteur contemporain, M. Dupriez, écrit d'ailleurs à ce sujet (*Les Ministres*, p. 454) : « Toutefois on peut dire que le vote du Sénat ne « fit que donner le dernier coup à un Cabinet qui avait déjà perdu toute autorité ; « quelques jours auparavant, des dissentiments intérieurs avaient failli provoquer « une crise complète ; ils avaient au moins amené la retraite d'un des ministres les « plus influents (Constans). Aussi chacun s'attendait-il à voir la Chambre saisir « la première occasion pour se défaire d'un Gouvernement dont l'équilibre était « brisé et le prestige évanoui ».

Le 3 mars à la Chambre, une interpellation de Barthou sur les conséquences de la démission de Constans se terminait par un vote symptômatique : l'ordre du jour de confiance obtenait 257 voix contre 195 et 87 abstentions.

cette solution, il a fait montre d'une opiniâtreté inébranlable et il a usé de tous les moyens pour que son droit de contrôle parlementaire soit reconnu et pourvu de sanction. La question de la responsabilité ministérielle devant le Sénat a été explicitement posée. L'hostilité irréductible de la Haute-Assemblée à l'égard du Ministère formé le 1er novembre 1895 ne tarde pas à se manifester. En dehors de sa composition, son programme est la cause du conflit : Doumer, ministre des Finances, élabore un projet d'impôt général sur le revenu. Depuis le début du mois de février 1896 jusqu'à la fin d'avril le Cabinet, soutenu par la Chambre, et le Sénat se heurtent en de nombreux débats terminés par des votes de défiance. C'est une interpellation de Monis sur l'attitude du garde des Sceaux Ricard, au sujet de l'affaire des Chemins de fer du Sud qui, le 11 février, ouvre cette crise. Un ordre du jour de blâme est voté par 161 voix contre 67 ; le 13 février la Chambre des Députés exprime sa confiance dans le Gouvernement par 314 voix contre 45. Aussitôt le 15, au Sénat, une nouvelle interpellation Monis est sanctionnée par un nouvel ordre du jour de blâme (169 voix contre 71).

Le 20 février la Chambre, nettement mise en demeure par Bourgeois de le soutenir dans la lutte ainsi ouverte, confirme son vote précédent par 309 voix contre 185. Le Sénat est résolu à l'emporter et le 21 Demôle donne lecture d'une déclaration affirmant la responsabilité du Cabinet devant les deux Chambres[78] : ce texte est approuvé par 184 voix contre 60. Un répit est accordé au Ministère que la Chambre ne semble point abandonner : le 2 avril celle-ci lui accorde les crédits demandés pour l'expédition de Madagascar, et elle se hâte de partir en vacances jusqu'au 19 mai laissant les adversaires en présence. C'est le moment qu'attend le Sénat pour prendre une décisive revanche : le 3 avril il met de nouveau le Cabinet en minorité par 155 voix contre 85[79] sur un ordre du jour de dé-

78. *J. off.*, 21 février, *Sénat*, p. 145.
79. *J. off.*, 21 février, *Sénat*, p. 377. — Pour cette crise, cf. *Le Temps*, du 23 juin 1937.

fiance, puis il s'ajourne au 21 avril sans voter les crédits accordés par la Chambre. Dès la reprise des séances, Demôle apporte au nom du Centre gauche, de la Gauche républicaine et de l'Union républicaine une seconde déclaration annonçant le refus délibéré d'accorder les subsides pour Madagascar, non en considération de leur objet, mais parce que le Sénat ne veut avoir de rapports qu'avec « un Ministère constitutionnel ayant la confiance des deux Chambres ». Mis ainsi au pied du mur, car le vote des crédits doit intervenir avant le 30 avril pour que l'expédition commencée puisse être poursuivie, le Cabinet Bourgeois abandonne la lutte le 23 avril après avoir donné une explication de son attitude. Le 24, le Sénat vote à l'unanimité les crédits de Madagascar.

III. — Le 10 avril 1925 un sort analogue échoit au premier Cabinet Herriot. Les difficultés financières préoccupent tous les esprits. Le 9 avril le Président du Conseil rappelle la situation dont il a hérité en prenant le pouvoir en juin 1924 et ces déclarations suscitent derechef une interpellation de M. François-Marsal qui critique vivement la politique monétaire du *Cartel des gauches*. M. Herriot fait face à l'attaque lorsque surgit un nouvel adversaire : Poincaré, à son tour, dénonce les méfaits des méthodes gouvernementales. Au terme de ce débat passionné la priorité est demandée pour un ordre du jour de défiance Chéron, et le Président du Conseil posent la question de confiance contre elle ; elle est cependant accordée par 156 voix contre 132 et le Ministère est aussitôt démissionnaire en dépit des protestations de ses plus fidèles soutiens et des invectives proférées par eux contre le Sénat.

IV. — Plus récemment, en moins de deux ans, deux Cabinets sont à nouveau renversés par un vote de défiance émanant du Luxembourg : M. Tardieu se heurte, le 4 décembre 1930, à l'hostilité du Sénat qui, le 16 février 1932, ne ménage point M. Laval et lui refuse crédit dans des circonstances qui montrent que cette Assemblée ne dédaigne pas d'user de procédures brutales, tout comme le ferait la Chambre des Députés. Le 4 décembre 1930 M. René Héry interpelle avec véhémence le Gouvernement sur sa politique générale ; le Président du Conseil justifie

ses actes sans arriver à persuader le Sénat ; celui-ci écoute plus volontiers MM. Victor Boret et de Jouvenel qui demandent l'ordre du jour pur et simple et M. Bienvenu-Martin qui s'oppose au vote de l'ordre du jour de confiance. M. Tardieu pose la question de confiance contre l'ordre du jour pur et simple qui, en vertu du règlement, a la priorité : après pointage il est battu par 147 voix contre 139. Ce débat a eu un caractère politique très net, et tous les orateurs ont manifesté le désir de renverser le Cabinet qui, de son côté, sans réticence aucune a accepté la lutte.

V. — La séance qui se déroule le 16 février 1932 est très brève et témoigne d'une véritable passion au sein de l'Assemblée, plus calme d'ordinaire. Celle-ci refuse catégoriquement d'accorder un délai au Président du Conseil pour lui permettre de répondre opportunément à une interpellation de M. Albert Peyronnet. La chute du Cabinet Leygues le 10 janvier 1920 mise à part, à la Chambre des Députés aucune opération ne fut conduite plus rondement[80]. Au milieu des interruptions incessantes, M. Laval demande la remise de l'interpellation au 26 février tandis que M. Marcel Régnier exige la discussion immédiate : la date du Gouvernement est repoussée par 155 voix contre 134 ; comme le Président du Conseil n'a pas posé la question de confiance il croit pouvoir demander à nouveau la date du 19, mais cette fois en usant de ce moyen de pression et en mettant formellement le Sénat en face de la conséquence possible de son attitude, savoir la démission du Cabinet. Ses adjurations demeurent vaines et la date proposée est repoussée par 157 voix contre 134.

80. Le 22 octobre 1929 le Cabinet Briand est également renversé à la Chambre après un débat sur la date , mais le Président du Conseil a prononcé un véritable discours ; le 16 février 1932 au contraire la procédure fut très rapide ; trois colonnes à peine du *J. off.*, suffisent à en relater les phases. (*J. off., Sénat,* 1932 p. 158).

Section II
Exercice de la fonction législative

Les Cabinets Fallières, 13 février 1883 ; Briand, 18 mars 1913 ; Blum, 21 juin 1937 ; Blum, 8 avril 1938, sont mis en minorité à l'occasion de l'examen, par le Sénat, d'un projet de loi.

Les deux dernières crises, par le conflit sérieux qu'elles provoquent entre la Chambre-Haute et la majorité de la Chambre des Députés, par le fait qu'elles se produisent à moins d'un an d'intervalle et sont subies par le même homme d'Etat, revêtent une exceptionnelle importance. Elles rappellent par plus d'un trait la grande crise de février-avril 1896 et constituent sans conteste une affirmation véhémente des prérogatives sénatoriales à l'égard de la responsabilité politique des ministres[81].

81. Il paraît opportun de revenir, avec quelques détails sur un précédent qui a été signalé dans la partie préliminaire (*supra*, p. 46) :le Cabinet Dufaure, le premier qui ait été constitué sous l'empire de la Constitution de 1875 est mis en minorité le 1er décembre 1876 par le Sénat. Une proposition de loi, votée par la Chambre, et ayant pour objet de mettre fin aux poursuites pour faits relatifs à l'insurrection de la Commune est soumise à l'Assemblée. La Commission compétente en demande le rejet pur et simple. Dufaure se rallie à un texte transactionnel, le contre-projet Bertauld, mais le Sénat refuse, par 148 voix contre 134, de passer à la discussion des articles. Le Président du Conseil qui n'a cependant pas posé la question de confiance se retire le 2 décembre. Il est vrai que le Cabinet vient d'être mis en minorité dans les deux Chambres. « Il était las « d'essayer en vain une conciliation impossible entre une Chambre qui lui reprochait de marcher trop lentement et un Sénat qui lui en voulait d'avancer trop « vite ». Il ne faudrait donc pas semble-t-il attacher une trop grande importance à ce précédent ;formellement la crise a été provoquée par le Sénat ; mais les faits ne permettent point de discerner si Dufaure s'estimait juridiquement tenu de démissionner. (*a*) A cette époque d'ailleurs on ne croyait point que cette obligation existât puisque M. de Freycinet, dont la ténacité n'était point pourtant le défaut dominant, ne se retire pas après avoir été mis en minorité sur le fameux « article 7 » qui retirait le droit d'enseigner aux membres des Congrégations non autorisées (*b*) Ce précédent bien qu'il n'ait pas force probante, est un indice sérieux ; il est remarquable de constater que le premier Ministère de la IIIe République — puisqu'aussi bien elle n'a sa forme constitutionnelle qu'à la date du 8 mars 1876 — est victime d'un vote d'une Assemblée à laquelle on dénie souvent le droit de mettre en jeu la responsabilité ministérielle.

(*a*) Louis-Lucien Hubert, *Les Ministères devant le Sénat* (Extrait de la *Revue de Paris* du 1er avril 1931), p. 4.

(*b*) Le 15 mars 1880 le Sénat repousse par 148 voix contre 127 cet article 7.

A. — *LES CRISES FALLIERES* (1883) *ET BRIAND* (1913).

I. — La discussion des projets et propositions de loi fixant le statut des membres des familles ayant régné sur la France est la cause de la démission du Cabinet Fallières. Il serait trop long de reprendre en détail le récit de cette période agitée qui débute le 16 janvier 1883 par le manifeste du prince Jérôme Napoléon et qui est marquée par la démission du Cabinet Duclerc [82]. On se contentera de souligner la confusion des débats et de montrer la fragilité du Ministère Fallières qui n'a aucune des qualités nécessaires à un Cabinet parlementaire. Le timide Duclerc, cloué au lit par une maladie opportune, a cédé sous l'orage [83] (29 janvier 1883) et le ministre de l'Intérieur Fallières est mis hâtivement à la tête des débris du Cabinet ; il est dès le premier jour chargé d'une mission limitée par son objet ; il doit faire aboutir les propositions de lois tendant à interdire le territoire français aux membres des anciennes familles régnantes. Après de multiples péripéties, notamment la défaillance physique du Président du Conseil au cours d'une séance de la Chambre, le vote est acquis le 1er février. Le 11 le Sénat est saisi du texte et un mémorable duel oratoire s'engage entre le bâtonnier Allou et Challemel-Lacour. Finalement le 13, un contre-projet Barbey, cependant beaucoup moins rude que le projet gouvernemental, est rejeté par 148 voix contre 132, seul est voté un amendement Léon Say combattu par le garde des Sceaux Paul Devès. Après ce premier échec le Cabinet veut se retirer et ne demeure en fonctions que sur les instances du Président Grévy ; c'est donc lui qui le 17 février demande à nouveau au Sénat de donner son assentiment à un texte transactionnel adopté par la Chambre. Nouveau débat passionné, nouvel échec : 142 voix contre 137 repoussent les dispositions soutenues par le Gouvernement, qui cette fois, donne définitivement sa démission. M. Louis-Lucien Hubert a com-

82. Une intéressante relation de cet épisode est faite dans l'article précité de M. L.-L. HUBERT, p. 5.
83. *Infra*, p. 310 et p. 313.

menté très exactement la situation, il estime que cette crise n'est pas due à une initiative sénatoriale entraînant une extension de la notion de responsabilité ministérielle : « Cette « démission ne fit que traduire en droit une situation de fait. « Depuis la retraite du Cabinet Duclerc, il n'y avait en réalité « plus de Ministère. Le Cabinet Fallières, qui n'était même pas « parvenu à se compléter, et dont le chef s'était trouvé presque « immédiatement hors de combat faisait aux yeux de tous « figure de Cabinet intérimaire. Il était tacitement entendu « qu'on le laissait aux affaires jusqu'à ce que l'irritant débat « sur les princes fût liquidé d'une manière ou d'une autre. « Cette liquidation effectuée, son départ apparut comme allant « de soi, sans que personne songeât un seul instant à soulever « la question de principe des droits du Sénat ».

II. — De 1896 à 1913, le Sénat ne provoque aucune crise ministérielle. Il faut que vienne en discussion le projet de réforme électorale voté par la Chambre pour qu'il sorte de sa réserve et mette nettement en minorité le Cabinet Briand, le 18 mars 1913. Le Président du Conseil soutient ce jour-là un texte qui tend à introduire dans la législation électorale le système du quotient ; or les sénateurs, en majorité hostiles à la représentation proportionnelle, ont nommé une Commission qui élabore un projet reposant sur le principe majoritaire et dont M. Jeanneney est le brillant rapporteur. Briand adjure l'Assemblée de ne point entrer en conflit avec la Chambre des Députés ; il prononce un remarquable discours et finalement pose nettement la question de Cabinet en ces termes : « Je « me garderai bien de contester les prérogatives du Sénat. Elles « sont entières à mes yeux, égales à celles de la Chambre. Vous « voyez à quel point je les respecte, à quel point j'ai le sen- « timent de votre autorité, puisque je viens ici mettre le sort « du Gouvernement entre vos mains »[84]. C'est à ce moment que, batailleur et précis, Clemenceau se dresse à la tribune pour défendre le système majoritaire. Après son discours le Sénat doit se prononcer sur un contre-projet Maujan que repousse

84. *J. off., Sénat*, 18 mars 1913, p. 292 à 298.

le Gouvernement ; il l'adopte cependant par 161 voix contre 128. « Cette fois, plus de difficultés, plus d'hésitations, plus « de résistances. Le soir même, le Gouvernement donne sa « démission ».

B. — *LES CRISES BLUM DE* 1937 *ET* 1938

Depuis les élections législatives de 1936, cinq Ministères ont été constitués ; deux d'entre eux — le Cabinet Blum du 4 juin 1936 et le second Cabinet Blum du 13 mars 1938 — ont été mis en minorité et contraints de se retirer devant l'irréductible hostilité du Sénat. Ces deux crises se produisent à l'occasion d'une discussion d'un projet de loi tendant à donner au Gouvernement les « *pleins pouvoirs* » en matière économique et financière.

I. — Dès sa formation le premier Ministère présidé par M. Blum est combattu par la grande majorité des sénateurs et les moins acharnés ne sont pas les membres de la Gauche démocratique et radicale qui constitue le plus important parti de la majorité républicaine. L'Office du Blé et les « occupations » d'usines sont les principaux points de divergence [85] ; le Président

85. Entre autres incidents notons celui qui se produit le 7 juillet 1936, à l'occasion des « occupations » d'usine. M. Bienvenu-Martin vient à la tribune exiger du ministre de l'Intérieur, Salengro, l'engagement d'assurer le libre jeu des activités professionnelles ; il s'agit d'un véritable ultimatum contenant une menace directe de retrait de confiance (Cf. *J. off, Sénat,* séance du 7 juillet, p. 667).

M. *Bienvenu-Martin.* — Messieurs, je n'ai qu'un mot à dire. Ce sera une question adressée à M. le ministre de l'Intérieur. Nous avons entendu ses déclarations. Il a promis de faire respecter l'ordre. Nous lui demandons de nous dire si les occupations d'usines, et de fermes, qui sont une atteinte à l'ordre public, seront désormais tolérées. Nous prendrons acte alors des déclarations du Gouversement. C'est la condition de notre vote.

M. *Salengro.* — Je répondrai, comme ministre de l'Intérieur, au nom du Gouvernement, de la façon la plus franche à la question qui m'est posée. Le Gouvernement entend mettre un terme aux pratiques, d'où qu'elles viennent, qui troublent l'ordre public.

Un sénateur au centre. — Ce n'est pas une réponse.

M. *Bienvenu-Martin.* — Il ne faut pas que ce grave débat se termine par une équivoque. Comme j'avais l'honneur de le dire, il y a un instant, nous considérons que l'une des atteintes les plus graves à l'ordre public est l'occupation des usines et des fermes, bien entendu, je demande à M. le ministre de l'Intérieur

du Conseil ne pose pas la question de confiance et jusqu'au mois de juin 1937 il évite ainsi un désaveu formel.

La nécessité de recourir à des mesures financières graves et de demander le vote d'une loi de *pleins pouvoirs* est l'occasion de la chute du Cabinet[86].

Le 16 juin 1937, la Chambre, par 346 voix contre 247, vote un projet de loi déposé la veille et qui tend à donner « au Gou- « vernement les pouvoirs nécessaires pour assurer le redresse- « ment financier et le développement économique du pays »[87]. Le 17 juin la Commission sénatoriale des Finances examine ce texte ; après avoir entendu le ministre des Finances, elle décide, avant tout autre chose, de lui demander de prendre des mesures contre les abus de la spéculation et contre la fraude ; le 18, M. Vincent Auriol, dans une lettre à M. Abel Gardey, rapporteur général, refuse de « proposer un texte l'enfermant dans « un énoncé précis de mesures limitées par leur nature et dans « leur objet ». Le conflit est ouvert ; un contre-projet est adopté qui accorde les pleins pouvoirs mais en excluant expressément de l'autorisation certaines mesures d'importance capitale (contrôle des changes, modification de la parité du franc, création de dépenses nouvelles, nationalisation, emprunt,

si nous sommes d'accord. Il en résultera que si les occupations d'usines venaient à se produire, on ne les tolèrerait pas.

M. *Salengro*. — A la question posée par M. Bienvenu-Martin, j'ai entendu répondre de la façon la plus nette. Je confirme ma réponse. La réponse qu'il attendait de moi, je la lui apporte. Le Gouvernement est résolu à assurer l'ordre public. Il entend mettre un terme aux pratiques, d'où qu'elles viennent, qui le troublent. Si demain des occupations de magasins, de bureaux, de chantiers, d'usines ou de fermes étaient tentées, le Gouvernement, par tous les moyens appropriés, saurait y mettre un terme.

86. Dès le 11 juin un incident significatif se produit à propos de l'application de la semaine de 40 heures à l'industrie hôtelière ; le rapporteur de la Commission du Commerce, M. Jacquier, et M. Marcel Régnier, critiquent l'attitude du Gouvernement. M. Blum est pris à partie par plusieurs membres de l'Assemblée. Le 8 juin une interpellation Reibel sur « l'intégrité de l'hymne national et du drapeau national » avait soulevé un débat fiévreux.

87. Le 15 juin, MM. Baudoin et Rist, membres du Comité des Experts, nommé précédemment pour l'examen de la situation financière, donnent leur démission. A la séance de nuit du 15 au 16 juin à la Chambre des Députés, le parti communiste d'abord hostile aux « pleins pouvoirs » apporte finalement ses voix au Gouvernement.

consolidation, conversion forcée, statut de la Banque de France). Le 19 juin, après des discours de M. V. Auriol et de M. Blum, M. Caillaux, président de la Commission des Finances critique avec âpreté les projets financiers du Gouvernement ; un amendement de M. Léon Perrier tendant à reprendre le texte voté par la Chambre est repoussé par 188 contre 72 et 41 abstentions, et le contre-projet de la Commission est adopté par 220 voix contre 54.

La Chambre, réunie le soir même, décide, à la demande de sa Commission, de reprendre le projet primitif par 348 voix contre 248. Le 20 juin, après une journée de vains efforts pour rédiger un texte transactionnel, le Sénat, à la suite d'une nouvelle controverse entre MM. Blum et Caillaux repousse une fois encore un second amendement Léon Perrier (168 voix contre 96) et vote le texte de sa Commission.

Un Conseil de Cabinet a lieu dans la nuit du 20 au 21 juin : le Gouvernement va-t-il lier le conflit entre les deux Assemblées en demandant un second vote de confiance à la Chambre ? M. Blum va-t-il renouveler la résistance de Léon Bourgeois en 1896 ? A 3 heures du matin, le 21 juin, après avoir entendu les présidents des groupes de la majorité, le Président du Conseil remet au Chef de l'Etat sa démission et celle du Cabinet. Le Sénat qui pendant un an lui a été hostile, l'emporte ; envers et contre tous ceux qui lui dénient cette faculté, il a provoqué une crise ministérielle et conservé sa prérogative[88].

II. — M. Blum constitue le 13 mars 1938 un Ministère composé en majorité de socialistes et de radicaux-socialistes ; il a tenté, mais en vain, de réunir sous sa direction des représentants de tous les partis ; le 17 mars à la Chambre il renouvelle son appel en faveur de l'*Union nationale* devant les périls de la situation diplomatique résultant de l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne ; au nom de l'opposition, M. Flandin expose les motifs de son refus. C'est donc avec un Cabinet

88. Le 22 juin, M. Chautemps forme avec la participation du parti socialiste un Ministère, qui est présenté le 29 juin au Parlement. Une *loi de pleins pouvoirs financiers*, est votée par la Chambre (374 voix contre 206) et par le Sénat, le 30 juin (160 voix contre 78 et 59 abstentions).

presqu'identique à celui qu'il a présidé de juin 1936 à juin 1937 et qui a été renversé par le Sénat, que le *leader* socialiste va s'efforcer de faire face aux nombreuses difficultés internationales et financières ; mais, comme en 1937, il succombera sous le *veto* que le Sénat oppose aux projets portant « délégations de pouvoirs » dont il demande l'adoption par le Parlement.

Dès le 24 mars la lutte commence ; le 22 la Chambre a voté deux projets de loi : l'un porte approbation d'une convention qui élève de 15 à 20 milliards le montant des avances de la Banque de France à l'Etat ; l'autre, d'une part autorise la Caisse autonome de la Défense nationale, nouvellement créée, à se faire consentir des avances par le Trésor et à effectuer des emprunts, d'autre part il porte approbation d'une convention avec la Banque de France, aux termes de laquelle les bénéfices réalisés par la liquidation de fonds de stabilisation des changes seraient versés à ladite Caisse. Le rapporteur-général de la Commission des Finances du Sénat, M. Abel Gardey, dans l'exposé qu'il fait devant l'Assemblée accepte l'élévation de 5 milliards du montant des avances (1er projet), mais il est en désaccord avec le Gouvernement en ce qui concerne la dotation de la Caisse et il prétend que le second projet entraînerait une inflation de 9 milliards. Il propose en conséquence un texte nouveau et unique.

M. Betoulle, sénateur socialiste, demande alors au Sénat de reprendre les deux projets votés par la Chambre [89]. Le Président du Conseil, en appuyant ces contre-projets, déclare que « la « décision de la Commission des Finances contient une condam- « nation à terme et qu'elle signifie au Cabinet une espèce de « délai-congé » ; il proteste contre cette attitude qui « fait au « Gouvernement une vie hésitante, inquiète ». M. Caillaux répond sans aménité et emporte la décision de l'Assemblée qui adopte, par 152 voix contre 132, le texte de la Commission

89. Le premier projet a été voté par 343 voix contre 243, la question de confiance n'étant pas posée, 75 radicaux-socialistes votent pour, 23 contre, 10 s'abstiennent, 6 sont absents par congé.

après avoir rejeté les projets initiaux par 182 voix contre 89[90]. La crise n'éclate pas cependant ; le 25 mars M. Blum qui « ne « veut pas, dans les circonstances actuelles, ouvrir la contra- « diction et un commencement de conflit entre les deux Assem- « blées », renouvelle ses protestations de la veille mais demande à la Chambre de voter les textes adoptés par le Sénat.

Dès le 4 avril la phase finale débute : M. Blum, en qualité de ministre du Trésor, présente au Conseil des Ministres un projet de loi portant *délégation de pouvoirs* au Gouvernement[91] ; il le dépose sur le bureau de la Chambre le jour même. Le vote est acquis le 6 par 311 voix contre 250 — 45 abstentions et 10 absents —[92]. La Commission des Finances du Sénat, saisie le 7,

90. Cf. *J. off., Sénat*, séance du 24 mars 1938, p. 384 et 385.

La citation suivante donnera le ton, très âpre, de ce débat :

M. *Caillaux* : ... « Nous voulons bien pourvoir raisonnablement aux besoins du Trésor pendant un certain temps, mais pas plus. Votre projet vous donne 9 milliards et demi, c'est-à-dire le moyen de vivre trois mois environ.

M. *L. Blum* : Et c'est bien long n'est-ce pas ?

M. *Caillaux* : En effet. Et c'est sans doute ce que vous avez pensé vous-même quand vous avez renversé, au bout de vingt-cinq jours, ou même de trois, des Cabinets dont je faisais partie ».

M. Blum avait d'ailleurs dit précédemment en protestant contre le discrédit que l'on jetait sur le Gouvernement en lui refusant des moyens d'agir : « Certes « vous pouvez lui manifester votre défiance ; c'est là affaire avec votre cons- « cience, *et aussi avec l'autre Assemblée et avec le suffrage universel qui aura bien « son mot à dire un jour* car si l'on reculait indéfiniment ce moyen de trancher « les conflits entre les deux Assemblées, on rendrait impossible le fonctionnement « du régime parlementaire dans ce pays ».

91. Ce projet comporte un très long exposé des motifs résumant les mesures projetées (Cf. *Le Temps*, du 5 avril 1938, p. 4 et 8) et deux articles :

Art. 1er. — Le Gouvernement est autorisé, jusqu'au 1er juillet 1938, à prendre par décrets les mesures qu'il juge indispensables pour faire face aux nécessités de la défense nationale, protéger l'encaisse de la Banque de France, redresser les finances et l'économie de la nation.

Art. 2. — Les décrets pris en application de l'article premier seront soumis à la ratification des Chambres au cours de la session extraordinaire de 1938 et au plus tard le 31 décembre 1938.

La presse fait mention de réserves qui auraient été formulées en Conseil de Cabinet par M. Daladier au nom des ministres radicaux-socialistes.

Le 4 avril la Commission des Finances, après l'audition du Prèsident du Conseil adopte le projet par 25 voix (11 socialistes S.F.I.O., 7 radicaux-socialistes, 5 communistes, 1 U.S.R., (gauche indépendante) contre 18 (dont 1 radical-socialiste) et 1 abstention.

92. Le débat est marqué par des discours de MM. Blum, Piétri, Flandin, P.Reynaud ; au scrutin 59 radicaux-socialistes votent pour, 25 contre, 27 s'abstiennent, 4 sont absents.

repousse aussitôt ce texte, par 25 voix contre 6 et, le 8 avril une nouvelle crise ministérielle est ouverte : la Haute-Assemblée refuse, par 214 voix contre 47, de passer à la discussion des articles. Cette solution n'est une surprise pour personne ; dès le premier jour l'hostilité du Sénat contre le Cabinet Blum était irréductible. Le Président du Conseil et le Président de la Commission des Finances, comme le 24 mars, se livrent à une lutte oratoire très serrée [93] sur laquelle il semble bon d'insister, car elle est inaccoutumée. Le premier déclare : « Vous ne « voulez pas de notre Gouvernement, vous ne le lui avez jamais « caché, vous l'avez montré, il y a 15 jours, quand il vous deman- « dait des moyens d'existence. Aujourd'hui vous allez rendre « sa vie impossible. Bien. Mais demain, qu'est-ce que vous « ferez demain ?... Souhaitez-vous un renversement de majorité ? « Le danger en serait grand, j'en ai la profonde conviction. « Les circonstances ne sont pas celles de 1926 ou 1934. La « majorité du Front populaire reste trop cohérente, appuyée « dans les masses sur un mouvement trop ardent et qui pren- « drait même une autre ampleur si la France ne sentait l'atti- « tude qu'elle doit dans les circonstances présente conserver « devant l'Europe. Mais enfin ce changement vous pouvez le « souhaiter, *il ne vous appartient pas de le décider, cela n'appar- « tient qu'à la Chambre issue du suffrage universel* ».

A ces mots M. Jeanneney, Président du Sénat, de déclarer : « Je suis obligé de vous rappeler à une interprétation plus « exacte de la loi constitutionnelle. Il appartient au Sénat, « Assemblée de la République, de se prononcer librement. Il « le fera tout à l'heure. Ensuite il vous appartiendra d'interpré- « ter son vote et d'en tirer librement les conséquences » [94].

M. Caillaux, comme en juin 1937 et en mars 1938, se fait le champion de la majorité sénatoriale ; il critique le fond du projet, non sans faire d'abord allusion au conflit qui divise les

93. *J. off., Sénat*, séance du 8 avril 1938, p. 528 à 535.

94. M. *Blum* : « Je regrette que votre émotion ne m'ait pas laissé achever ma « phrase.... car elle se serait terminée ainsi : et même dans ma profonde convic- « tion, *un tel jugement n'appartient qu'au suffrage universel lui-même* ».

Le Président du Conseil termine son discours par un intéressant exposé sur la manière dont il comprend le rôle du Sénat (*J. off.*, p. 534).

deux Assemblées : « Je rappelle d'abord à M. le Président du « Conseil que le Sénat a renversé d'autres Ministères que le sien. « Il a renversé Briand sur la question de la proportionnelle, « sans que Jaurès engage de campagne contre lui. Il a renversé « aussi un Ministère Tardieu et un Ministère Laval ; la Chambre, « alors, y a applaudi. Y aurait-il donc deux poids et deux « mesures ? Et serait-il désormais interdit au Sénat de se pro- « noncer sur un projet de loi ? Le Sénat devrait-il, dans tous les « cas, exprimer un avis conforme à celui de la Chambre et « serions-nous conduits à devenir une simple Chambre d'enre- « gistrement ? Mais je ne veux pas prolonger une discussion « purement politique dont du reste on a goûté par anticipation « le charme dans un journal auquel, M. le Président du Conseil, « vous n'êtes pas étranger »[95] ; et il conclut son discours ainsi : « Vous avez rappelé l'origine du Sénat, mais vous avez oublié « le mot de Gambetta qui l'appelait « le grand Conseil des com- « munes de France ». Oui le Sénat est l'Assemblée des paysans « de ce pays. Cela lui vaut quelques outrages, mais, d'accord « avec ses commettants, il oppose une sérénité parfaite à cer- « taines attaques de la presse ou de la rue, qui ne s'élèvent pas « à la hauteur de son mépris »[96].

95. Les journaux des partis adhérant au *Rassemblement populaire* se livrent à une campagne contre le Sénat et ses prérogatives.

96. Le résultat du scrutin donna lieu dans la cour du Luxembourg, à une manifestation d'hostilité contre le Sénat de la part de parlementaires et de journalistes. Le groupe socialiste adopte la motion suivante :

« C'est avec une profonde émotion que le groupe socialiste parlementaire a « suivi le débat qui s'est institué ce soir devant le Sénat.

« Dans les circonstances graves que traverse le pays et après le vote des élus « du suffrage universel, approuvant les projets financiers du Gouvernement, le « groupe socialiste pensait que l'Assemblée du suffrage restreint n'entrerait pas « en lutte pour la deuxième fois avec un Cabinet représentant les légitimes aspira- « tions des masses laborieuses.

« Le groupe parlementaire socialiste pouvait d'autant moins le penser que « notre camarade Léon Blum, avec un courage, une loyauté et une probité intel- « lectuelle admirable, avait défendu d'une façon magistrale les projets du Gou- « vernement devant le Sénat.

« La conséquence du vote émis par celui-ci ne pouvait être que la démission « du Cabinet.

« Il était impossible au Gouvernement de continuer à exercer le pouvoir « puisqu'on le privait des moyens financiers reconnus indispensables et que

***

En somme les rapports entre le Sénat et le Cabinet au cours de la IIIe République se résument ainsi : en 1876 une crise montre l'importance qu'attache à l'opinion de la Haute-Assemblée, un Président du Conseil qui est le modèle de l'homme d'Etat « Centre gauche » : Dufaure mis en minorité se retire. Les crises de 1883 (Fallières) et de 1890 (Tirard) ne sont pas probantes ; le Cabinet Fallières n'a de Ministère que le nom, son caractère d'intermédiaire improvisé et provisoire est trop marqué pour qu'on lui donne une importance qu'il n'a pas eue ; la crise Tirard est un accident, expliqué par d'autres causes et qui étonne ses auteurs eux-mêmes.

En 1896 il en va tout autrement : le conflit est net, défini, prolongé ; des motions péremptoires sont votées ; on peut dire

« d'autre part, l'opposition massive du Sénat ne permettait pas d'envisager « une solution transactionnelle.

« Nous demandons à tous les républicains de ce pays et plus particulièrement « à nos amis socialistes quelles que soient leur déception et leur amertume, que « nous ressentons comme eux, de garder leur sang-froid. Qu'ils restent persuadés « que le groupe parlementaire socialiste suivra de très près les événements, « avec le double souci de conserver la cohésion du Front populaire et de faire « triompher contre certains égoïsmes de classe, les légitimes aspirations du « peuple de France ».

Déjà, en juin 1937, des polémiques s'étaient produites. M. Lebas, ministre des P.T.T., avait prononcé un discours qui avait suscité au Sénat une vive émotion et une protestation officielle de M. Jeanneney. *Le Temps* du 30 juin publie le communiqué suivant de la Présidence du Conseil :

« La presse a relaté un discours de M. Lebas, ministre des P.T.T., au cours « duquel celui-ci aurait tenu à l'égard du Sénat des propos très vifs. A la suite « de l'émotion provoquée par ce discours, M. Lebas a fait spontanément con- « naître au Président du Conseil que ses paroles avaient été mal interprétées « et qu'il n'avait eu nullement l'intention d'offenser la Haute assemblée.

« En transmettant cette déclaration à M. le Président du Sénat, M. Camille « Chautemps a tenu à exprimer la déférence du Gouvernement envers la Haute- « Assemblée et a souligné que le but même de son Gouvernement était d'assurer « la conciliation nécessaire entre les deux Chambres ».

Le Sénat, après une mise au point de son Président, vote le 30 juin l'affichage du rapport lu par M. Gardey le 19 juin ; et M. Chautemps fait la déclaration suivante (*J. off., Sénat*, p. 722) :

« Le Cabinet que je préside est né d'un conflit entre les deux Assemblées et « sa raison d'être est justement en hommage aux deux Assemblées et d'abord « à la vôtre, de tenter d'établir la conciliation nécessaire entre les deux Chambres « législatives ».

que la Constitution de 1875, déjà amendée en 1877-1879, est sinon modifiée — le Président Dufaure montre la mentalité originaire — du moins précisée par la victoire finale du Sénat.

De 1896 à 1913 la question n'est plus soulevée, le Sénat en accord et en sympathie parfaits avec la majorité de l'autre Chambre laisse celle-ci agir seule sur le Cabinet[97]. En 1913 tout naturellement la solution nouvelle est admise ; aucune discussion ni critique ne s'élève, le chef du Gouvernement avec docilité va au-devant du verdict.

C'est à partir de 1925 que la prérogative sénatoriale reçoit, sinon sa consécration, du moins son application la plus fréquente : cinq crises en 13 ans alors que de 1876 à 1925 il s'en était produit cinq en 50 ans.

L'explication de cette fréquence accentuée doit être cherchée dans l'attitude du Sénat, non pas à l'égard du Cabinet lui-même, mais à l'égard de la *majorité de la Chambre des Députés* ; en 1925, en 1929-1932, en 1936-1938 la formule de groupement des partis, partant la formule de la majorité gouvernementale est assez voisine du *two party system*, en ce sens que l'Assemblée est divisée en deux fractions tranchées, la Droite et la Gauche. C'est contre cette division que le Sénat manifeste son hostilité ; les membres de son groupe le plus nombreux,

97. Les quelques faits suivants prouvent que désormais le Cabinet admet la situation nouvelle et reconnaît que le retrait de la confiance peut lui être funeste.

Le 28 février 1899, M. Dupuy au cours de la discussion de la loi dite de dessaisissement (affaire Dreyfus) prononce ces mots : « Le Gouvernement ne pouvait pas prendre la responsabilité d'un rejet ni d'un retour », dont Waldeck-Rousseau relève aussitôt l'importance : « Il (le Président du Conseil) a le premier et pour la « première fois au Sénat employé ce moyen de persuasion qui s'appelle la « question « de Cabinet »..... nous imaginons que M. le Président du Conseil, attribuant au « Sénat les mêmes droits qu'à la Chambre, n'usera pas devant lui d'une autre « méthode que devant elle, et qu'il compte faire appel à la majorité des répu- « blicains ».

Le 2 juin 1900, le même Waldeck-Rousseau, alors Président du Conseil, renouvelle le geste de Dupuy, au sujet d'un projet d'amnistie : « Le Gouvernement ne pourrait pas prendre la responsabilité d'un tel échec, et je me demande « quels sont ceux qui, plus hardis que lui, consentiraient à la prendre ». — *J. off., Sénat*, p. 522. Rouvier, 9 novembre 1905 au cours de la discussion du projet de loi sur la séparation des Eglises et de l'Etat pose nettement la question de Cabinet (*J. off., Sénat*, 1905, p. 1291). — De même Clemenceau le 26 juin 1908 au sujet du rachat du réseau de l'Ouest (*J. off., Sénat*, 1908, p. 849).

la Gauche démocratique, adhèrent ou ont adhéré comme députés, aux partis centristes de la Chambre : les partis du Centre proprement dit et surtout le parti radical-socialiste, qui participe au *Cartel* et au *Front populaire*, mais reste attaché par bien des idées et des souvenirs à la *Concentration*. Le Sénat, M. Siegfried l'a remarqué[98], correspond à ces groupes de l'autre Assemblée, qui sont précisément déchirés par le choix entre deux formules contradictoires, *two party system* et *Concentration*, mais à leur différence il n'admet que la dernière. Il est donc enclin à voler à leur secours en les libérant des Cabinets qui concrètent précisément l'autre système. Ainsi les véritables crises provoquées par le Sénat, selon une procédure analogue à celle de la Chambre, ont lieu pour des raisons relatives à la structure de la majorité de l'Assemblée populaire qui est le centre principal de la vie constitutionnelle. Les *conditions générales de la politique française* sont donc à l'origine des conflits de 1896, 1925, 1932, 1938 qui, de ce chef, seront évoqués dans la *Seconde Partie* de cet ouvrage[99].

98. Siegfried, *Tableau des partis en France*, Grasset, 1930, p. 175.
99. *Infra*, seconde partie, titre I, chapitre II, sections I, II et III.

CHAPITRE III

LES ORGANES INTERNES DES CHAMBRES

Les règlements de la Chambre des Députés et du Sénat ont créé des *Commissions*, chargées de la préparation du travail législatif. Ces organismes n'ont aucune existence constitutionnelle et tout ce qui les concerne relève de l'aménagement interne des Assemblées. En dépit de cette origine, qui semblerait les vouer à une tâche obscure, les Commissions ont, dans les rapports des Pouvoirs publics, un rôle indéniable ; elles participent à la fonction de contrôle parlementaire et la question se pose de savoir si elles ont provoqué des crises ministérielles. Cet empiètement n'a point manqué de soulever des protestations ; on y a vu parfois l'une des manifestations de la prépondérance croissante de l'Assemblée et l'une des déformations françaises du parlementarisme. On n'a pas manqué de faire la comparaison avec la pratique anglaise qui ne laisse place qu'à des « Comités de la Chambre entière », confinés dans le travail de préparation des *bills*.

« Les commissaires sont des ministres en expectative qui « dressent des embûches aux ministres en fonctions, c'est la « guerre au couteau instituée dans les couloirs du Palais-« Bourbon et du Luxembourg [100] » déclare Poincaré qui n'a

100. Poincaré, *L'Illustration*, N° du 29 avril 1933, p. 488 ; et *L'Intransigeant*, N° du 12 août 1926.

cessé de s'élever contre « les Commissions permanentes qui « s'érigent en Comités directeurs et parfois en contre-Gouverne- « ments »[101]. M. Joseph-Barthélemy a consacré aux Commissions un ouvrage intitulé *Essai sur le travail parlementaire* ; suivant sa trace on se demandera si ces organismes internes du Parlement ont bien, en ce qui concerne l'instabilité ministérielle, l'importance qu'on leur confère. Tel sera l'objet de la *Première Section* du présent chapitre.

Une *Deuxième Section* sera consacrée au rôle d'une autre sorte d'organismes dérivés du Parlement.

Celui-ci est avant tout d'essence *politique* et ses membres sont répartis entre des *groupes politiques* dont l'importance est bien supérieure à celle des formations techniques ; les groupes sont aux Commissions ce que les gouvernants sont aux administrateurs. L'organisation de ces groupes, leur multiplicité, leurs coalitions sont l'essence même du problème fondamental du régime parlementaire, le *problème de la majorité*, auquel des développements ultérieurs seront consacrés. Tous les Ministères, par le fait même qu'ils ont été en rapports avec le Parlement, ont été dans la dépendance d'une majorité et des groupes qui la composent et tous sont soumis à ce que l'on a déjà appelé dans cet ouvrage les *conditions générales de la politique française*. Pourtant, en ce qui concerne certains Cabinets, cette majorité, au lieu de demeurer souple et ouverte a engendré de véritables cadres, a nommé un organisme directeur, truchement obligé des partis qui, aux dires de certains auteurs ou de certains hommes politiques, s'est arrogé un droit personnel de regard sur l'action gouvernementale. Ainsi serait apparue une nouvelle sorte de responsabilité ministérielle, ainsi aurait sévi un nouveau facteur d'instabilité ministérielle. Ces assertions appellent une vérification et après le rôle des Commissions, organes techniques, doit être décelée, ou infirmée, l'intervention d'organes politiques dont le plus connu est la *Délégation des Gauches*.

101. Discours prononcé le 15 avril 1924 à Luna-Park. Cf. rapport Gascon y Marin, *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1932, p. 14.

Section I
Le rôle des Commissions parlementaires

I. — Avant toute explication d'ordre historique, il n'est pas inutile de rappeler l'origine, l'évolution et les caractères principaux de l'institution.

De 1875 à 1902, la Chambre des Députés ne connaît en ce domaine que les onze *bureaux* entre lesquels le sort répartit les membres ; des *Commissions spéciales* sont nommées par les bureaux à l'occasion de l'étude d'un projet ou proposition de loi ou d'une proposition de résolution déterminées. Leur rôle est temporaire ; il se termine avec l'achèvement des travaux préparatoires. On signale en outre l'existence de *Commissions d'initiative.*

En 1902, sur le rapport de J.-L. Breton une modification profonde du règlement amène la création de seize *grandes Commissions* permanentes, de 44 membres chacune, élues dans les bureaux pour la durée de la législature [102].

En 1910, la nomination par les bureaux est abandonnée : désormais les commissaires seront nommés par la Chambre sur la proposition des groupes qui reçoivent ainsi consécration réglementaire ; chacun d'eux est représenté au prorata de son importance numérique. En outre le nombre des Commissions est porté à 18.

La réforme du règlement en 1920 donne lieu à une nouvelle modification qui confirme les dispositions votées de 1902 et de 1910, mais ramène à un an la durée des fonctions dévolues aux 20 grandes Commissions (permanentes). Des Commissions

102. *J. off., Chambre,* 17 novembre 1902 : La résolution du 17 novembre 1902 modifiée par l'article 11 du règlement du 4 février 1915 a été modifiée de nouveau par les résolutions du 27 janvier 1920, 24 mars 1921, 26 avril 1921, 22 décembre 1923 ; enfin la résolution du 24 mars 1932 prévoit des Commissions « non grandes » dont la durée est déterminée par les résolutions particulières qui les créent — elle est en général d'une législature. Cf. PIERRE, *Traité et supplément,* nos 737 et 739. — *Rapport* JOSEPH-BARTHÉLEMY, du 23 janvier 1920.

permanentes ou spéciales sont nommées si la Chambre le juge nécessaire.

Le Sénat, par résolution du 18 janvier 1921, a introduit dans le mécanisme de ses travaux le système de la Chambre : il a décidé la création de 11 Commissions de 33 membres nommées également pour un an. Avant 1921, il nommait chaque année un certain nombre de Commissions de 18 membres.

II. — La terminologie prête d'ailleurs à quelque confusion. M. Joseph-Barthélemy distingue ainsi sous le régime actuellement en vigueur *à la Chambre des Députés* : *les grandes Commissions permanentes*, les *Commissions permanentes et non grandes*, les *Commissions spéciales* [103].

Les *grandes Commissions* existent en vertu des règlements et elles sont *permanentes* en ce sens qu'elles « ne sont pas cons-« tituées pour examiner un problème particulier, un projet « spécial, une proposition isolée ; mais pour étudier tous projets, « propositions ou questions se rattachant à l'ordre de matières « défini par leur titre » ; mais elles sont renouvelées *chaque année*, au début de la session ordinaire ; en pratique les mêmes membres sont le plus souvent réélus.

Les *Commissions permanentes, non grandes*, n'existent pas en vertu du règlement, mais en vertu de résolutions spéciales prises pour chaque législature. Leur nombre est indéterminé ; leur durée est plus longue que celle des précédentes ; le nombre de leurs membres est de 33 au lieu de 44.

Les *Commissions spéciales* sont créées lorsque la Chambre le juge bon ; elles ont pour mission particulière d'examiner les projets ou propositions qui ont suscité leur création et ceux-là seulement ; leur durée est liée à celle de leurs travaux.

III. — L'existence proprement dite des Commissions parlementaires ne soulève pas de difficultés : tout le monde reconnaît en elles des organismes de travail indispensables à une Assemblée dont la tâche est trop lourde et trop variée [104]. Le point qui attire au contraire l'attention et la critique est celui de la *perma-*

103. Joseph-Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire*, p. 41.

104. Mauchant, *La Commission des Finances de la Chambre des Députés*, thè e, Nancy, 1927, p. 19.

nence des Commissions ; M. Joseph-Barthélemy dans le rapport qu'il a déposé le 23 janvier 1920 au nom de la Commission du Règlement en montre fort bien l'importance : « Nous avons « craint de compromettre par une aggravation de l'emprise di- « recte du Parlement sur le Gouvernement, l'équilibre nécessaire « des Pouvoirs et la règle constitutionnelle des Pouvoirs séparés. « Nous n'avons pas voulu dresser un Ministère de la Chambre « contre le Ministère du Gouvernement, et opposer systémati- « quement un président de Commission à chaque chef de dépar- « tement ministériel. Le parallélisme est apparu à votre Com- « mission comme l'organisation de conflits, qui ne peuvent « se résoudre que par l'effacement définitif, au préjudice du « pays, du Gouvernement responsable, devant la Commission « irresponsable. Nous ne pouvons pas, par des dispositions « réglementaires, supprimer le régime parlementaire, voulu par « la Constitution, pour arriver à une déformation du régime « conventionnel... Je dis déformation parce que dans l'esprit « de notre Constitution, le Cabinet doit être pris dans sa quasi- « unanimité, au sein de la Chambre, et doit être une sorte de « Comité du Parlement, chargé de la mission gouvernementale « et c'est lui qui constitue à proprement parler notre Comité du « Salut public... ».

Charles Benoist avait dit, dès 1902 : « ... Il ne faut pas qu'elles « soient comme des Comités de surveillance placées par la « majorité à côté et bientôt au-dessus des ministres. Le jour « où vous aurez réussi, vous nous aurez rapprochés d'autant « du régime conventionnel, mais vous nous aurez écartés d'au- « tant du régime parlementaire. Le jour où vous aurez fait cela, « vous aurez déplacé l'axe des institutions, déplacé le siège du « Gouvernement ».

La permanence des Commissions devra donc être envisagée comme l'une des causes possibles de leur action sur l'instabilité ministérielle.

IV. — Les précédents qui permettront de porter un jugement éclairé seront groupés en trois paragraphes consacrés respectivement au rôle des *Commissions non financières* ; des *Commissions du Budget ou des Finances* ; des *Commissions*

d'enquête. Cette classification est justifiée par l'importance primordiale des Commissions compétentes en matière de finances, les reproches formulés contre l'institution toute entière étant le plus souvent destinés à celles-là seules. D'autre part les Commissions d'enquête fonctionnent généralement dans des conditions particulières et doivent être étudiées séparément.

Au sein de chacun des deux premiers paragraphes les faits seront rapportés d'abord pour les Commissions de la Chambre des Députés, puis pour celles du Sénat. Cette fusion dans un même cadre est commandée par l'identité de nature des organes.

Il convient de remarquer, avant d'entrer dans le détail des faits, que la plupart des crises ministérielles où les Commissions parlementaires sont intervenues, ont été formellement provoquées par un vote de l'une des Assemblées, valant retrait de confiance. Le Parlement entérine en quelque sorte les décisions des organes qu'il a engendrés. C'est ainsi que vont être évoqués des événements qui ont été étudiés précédemment ; de la cause extérieure de la crise on passera, en somme, à la cause véritable ; n'oublions pas en effet que l'une des difficultés de l'histoire parlementaire française réside dans cette sorte de cumul des responsabilités de plusieurs agents dans la production des crises ministérielles ; de là des redites nécessaires.

Paragraphe I

Les Commissions « non financières »

A. — *LES COMMISSIONS SPECIALES*

I. — L'un des premiers Cabinets dont il eût été permis d'attendre une action gouvernementale énergique se heurte à l'hostilité d'une Commission de l'Assemblée. Le 14 janvier 1882, Gambetta dépose un projet de résolution tendant à la révision de la Constitution ; les pièces maîtresses en sont le scrutin de liste pour l'élection des députés et la modification de la loi du 24 fé-

vrier 1875 sur la composition et le recrutement du Sénat. La Chambre décide, le 16 janvier, de nommer une Commission de 33 membres qui examinera le projet du Gouvernement et les propositions émanant des députés [105]. Elue le 9 janvier, cette Commission qui compte 32 membres hostiles au projet de Gambetta — Marcellin Pellet seul lui est favorable — se trouve dès le 21 en conflit avec le Président du Conseil sur la question essentielle du scrutin de liste, tout en se prononçant pour le principe de la révision ; elle adopte par 24 voix contre 3 et 5 abstentions une contre-proposition rédigée par Andrieux et elle charge celui-ci du rapport [106]. En outre les commissaires, notamment Barodet, Clemenceau et Louis Legrand posent à Gambetta d'insidieuses questions sur l'éventualité d'une dissolution et feignent une grande crainte pour les libertés démocratiques [107]. Dans son rapport présenté le 23, Andrieux fait le procès du scrutin de liste il procède à des allusions, qui font impression sur l'Assemblée prévenue : « Le scrutin de « liste c'est la campagne dissolutionniste ouverte et près « d'aboutir, malgré les assurances les plus sincères, mais peut- « être aussi les moins clairvoyantes » ; ou encore cet avertissement qui fait écho aux accusations de dictature : « Messieurs « on parle de vous rendre indépendants vis-à-vis de vos élec- « teurs, prenez garde qu'à cette dépendance honorable et légi- « time une autre ne succède aussitôt ».

Le 26 janvier, après quelques passes d'armes, deux textes demeurent en présence : celui du Gouvernement et celui de la Commission ; ce dernier a la priorité aux termes du règlement. C'est encore le rapporteur Andrieux qui donne la réplique au grand discours prononcé par Gambetta et qui contraint le chef du Cabinet à engager sa responsabilité sur la question du scrutin de liste : il montre que, si la Chambre cède, elle ne méritera que la dissolution et une fois encore il évoque le pouvoir personnel : « Je crains que la conception qu'il (le Président

105. Propositions Barodet, La Roche-Joubert, de Colbert.
106. *Supra*, p. 166.
107. *Le Temps* du 23 janvier 1883.

« du Conseil) a des relations entre le Pouvoir Exécutif et le « Pouvoir Législatif, la manière dont il entend l'autorité ne « soient pas absolument concordantes avec l'idée que nous « pouvons avoir nous-mêmes du système parlementaire et du « Gouvernement libéral ». Finalement, la Chambre vote par 268 voix contre 218 le dernier paragraphe de la résolution des 33 que repousse Gambetta mais pour lequel il a demandé la priorité « pour lever l'équivoque ». La Commission s'est fait le syndic des rancunes accumulées contre le Cabinet, elle a été l'organe qui leur a permis de trouver un moyen juridique d'expression. Ses membres, Pelletan, Clemenceau, Barodet, son président Margaine, et surtout son rapporteur Andrieux, ont été au centre de l'intrigue et, les premiers, ils ont porté les coups décisifs. Il est donc permis de conclure que la Commission des 33 a réellement renversé Gambetta [108]. Un précédent illustre existait d'ailleurs en pareille matière : la première Commission des Trente avait su précipiter Thiers de la Présidence de la République en préparant minutieusement « la Constitution Broglie ».

II. — Le Cabinet Duclerc a également des difficultés avec une Commission. Le prince Napoléon a fait afficher, le 16 janvier 1883, sur les murs de Paris un véhément manifeste ; le Gouvernement dépose le 20 un projet de loi, concernant les membres des familles qui ont régné sur la France : un décret rendu en Conseil des ministres, pourra enjoindre aux princes de sortir immédiatement du territoire de la République. Une proposition tendant à l'expulsion générale et inconditionnelle est également déposée par Floquet, et le 23 la Chambre nomme une Commission de 11 membres pour l'examen de ces divers textes ; 6 membres sont favorables à la mesure proposée par le député de l'Extrême-gauche. Dès le 24 janvier, le Président du Conseil Duclerc, le général Billot, Fallières, Devès sont entendus par la Commission qui, le lendemain 25, propose un nouveau texte encore plus rigoureux que celui de Floquet et dont elle confie le rapport à Marcou. Cette décision provoque

108. Joseph Reinach, *Le Ministère Gambetta*, p. 544 et suiv.

une profonde perturbation au sein du Gouvernement ; Duclerc malade s'alite et devient invisible, le général Billot est hostile au projet, ainsi que l'amiral Jauréguiberry qui prend le parti de donner sa démission ; cependant les 8 ministres députés, d'accord avec la minorité de la Commission, cherchent une formule transactionnelle : l'expulsion serait facultative pour le Gouvernement, mais la loi interdirait aux princes tout emploi civil ou militaire et tout mandat électif. Le Président du Conseil et les ministres de la Guerre et de la Marine persistent dans leur opposition et le Cabinet se disloque le 29 janvier.

La situation n'en est pas éclaircie pour autant. Fallières ayant reconstitué le Cabinet avec les mêmes ministres, la direction de l'affaire passe au Sénat, et plus spécialement à la Commission nommée le 5 février pour l'examen du texte établi par le Gouvernement [109]. Comme l'Assemblée elle-même, la Commission est foncièrement hostile à toute mesure de rigueur ; le 12 février elle rejette tout ce qui est proposé à son examen. Le rapporteur désigné est le bâtonnier Allou qui au cours de la discussion affronte éloquemment et victorieusement Challemel-Lacour ; le talent de celui-ci ne parvient point en effet à remporter le vote du Sénat qui repousse les contre-projets Barbey et Joseph Fabre auquel le Gouvernement s'est rallié. Le 17 février Fallières se retire [110]. Il y a bien ici intervention efficace de la Commission et de son rapporteur, mais en face d'elle le Ministère est quasi inexistant ; Fallières est malade, Devès qui le supplée se tait ou hésite et c'est Challemel-Lacour, simple sénateur, qui développe, en leur lieu et place, la thèse gouvernementale ; la partie n'est pas égale et cette circonstance atténue le rôle de la Commission qui obéit d'ailleurs à la volonté, manifestée par plusieurs scrutins, du Sénat lui-même [111].

Le plus piquant est que la Commission de la Chambre qui a

109. Elle compte, sur neuf membres, huit adversaires du projet de loi.

110. La démission ne sera définitivement acceptée que le 18 février après une nouvelle discussion de la Chambre sur un contre-projet Say voté par le Sénat, un second duel Allou-Challemel-Lacour et finalement un dernier échec.

111. Sur cette crise, *supra*, p. 182.

provoqué la retraite du Cabinet Duclerc revient sur sa résolution initiale : le contre-projet Fabre, analogue au texte transactionnel des ministres-députés est votée le 27 et son auteur est chargé du nouveau rapport. En somme la confusion est à son comble et il est difficile d'imputer aux Commissions des deux Assemblées la responsabilité de la retraite des deux Cabinets dont la vitalité était bien réduite.

B. — *LES COMMISSIONS DES AFFAIRES ETRANGERES*

Il est de tradition en France que les affaires extérieures soient menées dans une atmosphère tempérée, et les grandes Commissions dans la compétence desquelles elles entrent travaillent dans une hautaine sérénité ; les intrigues parlementaires meurent à leur porte [112]. « C'est un axiome qui court dans « les couloirs du Parlement qu'un Ministère ne tombe pas « sur la politique extérieure ». Cependant elles ont eu un rôle certain dans le déroulement de quelques crises ministérielles.

I. — Signalons pour mémoire l'action de la Commission du Tonkin qui, en décembre 1885, fait subir un premier échec au Cabinet Brisson ; elle s'oppose aux projets d'occupation et elle nomme Pelletan rapporteur du projet de loi portant ouverture de crédits parce qu'il est le champion de l'évacuation.

Il convient de s'arrêter davantage à la crise Briand de 1922 : si elle a eu des causes extérieures au Parlement, il n'en demeure pas moins que les Commissions des Affaires étrangères des deux Assemblées n'ont rien fait pour aplanir les difficultés et soutenir le ministre [113]. Briand est à Cannes en janvier 1922 et ses conciliabules avec M. Lloyd George inquiètent l'opinion. Le mardi 10 janvier la Commission de la Chambre approuve officieusement une motion Bonnefous qui traduit l'inquiétude générale ; et le 11 la Commission des Affaires extérieures du Sénat adresse au Président du Conseil le texte de la motion

112. *Revue politique et parlementaire*, février 1922, p. 289, JOSEPH-BARTHÉLEMY, *Chronique*.
113. *Infra*, p. 271.

qu'elle a votée. Ainsi que le remarque M. Joseph-Barthélemy « les avis des Commissions ne respirent pas une confiance sans « bornes ». D'ailleurs les deux Commissions des Finances sont ouvertement solidaires de cette attitude réservée ; Briand revenu à Paris, et se sentant discuté de tous côtés, se retire le 12 janvier.

II. — M. Caillaux doit, en janvier 1912, donner sa démission à la suite de son audition et de celle de son ministre des Affaires étrangères de Selves devant la Commission sénatoriale chargée d'examiner la convention franco-allemande relative à la cession de territoires au Congo [114]. En l'occurrence, la Commission joue un rôle passif mais déterminant : elle met en pleine lumière, par l'intermédiaire de son Président, le conflit latent entre le Président du Conseil et son ministre ; elle enregistre les réponses contradictoires, puis se renferme dans le mutisme, estimant sans doute que, toutes précisions étant données, les affaires intérieures du Cabinet lui échappent. Voici les faits : la Commission, nommée le 22 décembre, a pour président Clemenceau et pour rapporteur Poincaré ; dès le 28 décembre, au cours de l'audition de Selves, elle constate les contradictions gouvernementales ; le 9 janvier elle reprend ses travaux par une nouvelle audition du ministre des Affaires étrangères assisté cette fois de M. Caillaux. Une question posée par Stephen Pichon provoque une réponse catégorique du Président du Conseil : il n'y a jamais eu comme on le prétend de négociations en dehors des négociations diplomatiques et officielles. Alors le Président de la Commission de demander confirmation de cette déclaration à de Selves : celui-ci se dérobe ; Clemenceau parle de confidences qu'on lui a faites... Aussitôt la séance ayant été levée, une conversation s'engage entre les deux ministres et lui ; le soir même de Selves remet sa démission au Président de la République. M. Caillaux essaiera en vain de lui trouver un remplaçant et, le 11 janvier 1912, il devra lui aussi se retirer. Le

114. *Revue de Paris*, 1er mars 1937, p. 1. ; Général Messimy, *Souvenirs de l'année* 1900.

nouveau Président du Conseil est précisément l'un des membres éminents et le rapporteur de la Commission sénatoriale : Poincaré [115-116].

Paragraphe II
Les Commissions des Finances

Seule la Commission des Finances, et les organismes qui lui correspondaient avant 1922 sous le nom de *Commission du Budget*, et de *Commission de Législation fiscale*, ont eu une réelle influence sur la durée du Cabinet.

« C'est moins un Comité d'études qu'un groupe de naufrageurs « du Ministère en fonctions, impatients de le remplacer » dit M. Jèze [117] ; pour d'autres c'est un « coupe-gorge politique », une « entreprise politique » [118]. Sa situation privilégiée a été souvent décrite particulièrement par M. Barthélemy [119]. M. Tardieu déclare que « le pouvoir réel n'est plus le ministre qui part au bout « d'un mois ; c'est le rapporteur du budget qui se survit souvent « à lui-même d'une législature à l'autre ». Bref c'est la « Com-

115. Sur cette crise et la tentative de reconstitution du Cabinet Caillaux, Cf. Ch. Benoist, *Souvenirs*, t. III, p. 175.

116. Le 13 décembre 1932 le Cabinet Herriot est battu à la Chambre sur la question du paiement des intérêts des dettes de guerre ; la Commission des Affaires étrangères, avec la Commission des Finances, élabore un contre-projet et contribue à la chute du Cabinet. — Cf. *supra*, p. 171 et *infra*, p. 211.

117. Jèze, *Cours de science des finances*, le *Budget*, t. I, p. IV.

118. *Journal des Finances*, 5 juillet 1929, 15 mars 1931 et 8 juillet 1932 ; Joseph-Barthélemy, *op. cit.*, p. 340 : « Elle est l'embuscade où sont menacés tous « les Gouvernements. Chacun de ses membres, surtout lorsqu'il a « rapporté » « un Ministère se croit apte et appelé à le gérer mieux encore que ceux qui sont « en place ».

119. Mauchant, *op. cit.*, p. 34 ; Haikal, *Le Président du Conseil*, p. 577.

« Les Commissions financières peuvent être souvent entraînées à traiter de « puissance à puissance avec les Gouvernements, à leur prendre même de leurs « prérogatives et à justifier ainsi une boutade de M. Léon Say qui, parlant du « haut de la tribune des Chambres françaises, comparait un jour la Commission « du budget à un Ministère dont le rapporteur général aurait été le Président « du Conseil et les rapporteurs spéciaux les autres ministres ».

« mission des successeurs »[120] qui est, selon Poincaré, un Parlement « au petit pied mais aux grandes prétentions ».

A. — *LA COMMISSION DES FINANCES DE LA CHAMBRE*

L'intervention de la *Commission du Budget* dans la politique générale se manifeste dès le début de la IIIe République. En 1877 et jusqu'en 1881, Gambetta, le principal personnage du régime, le *leader* de la majorité républicaine, en est le Président ; à partir de janvier 1879 il est également Président de la Chambre des Députés ; il fait et défait les Ministères. La Commission participe nécessairement à son prestige ; elle devient un rouage important de l'Etat.

I. — *Les Commissions spéciales*

1. — Pourtant ce sont d'abord des Commissions spéciales qui mettent en difficulté plusieurs Cabinets, et c'est précisément Gambetta qui se heurte le premier, le 8 décembre 1881, à l'hostilité déclarée et acerbe de la Commission chargée d'examiner le projet de loi portant ouverture de crédits pour la création de nouveaux Ministères : le rapporteur Leroy et surtout un membre de la Commission, Ribot, critiquent la procédure employée et la création elle-même ; le crédit est voté mais cette intervention a sans conteste marqué la première résistance sérieuse opposée au tribun.

2. — La Commission de 11 membres nommés par la Chambre pour l'examen du projet de loi portant ouverture des crédits demandés par Freycinet, successeur immédiat de Gambetta, pour l'occupation du canal de Suez joue un rôle dans la chute du Ministère. Le 26 juillet 1882, elle refuse ces crédits par 6 voix contre 5 abstentions[120 bis], après avoir recueilli les explications

120. Le député Grodet a déclaré à la Chambre le 30 juin 1917 (*J. off., Chambre*, p. 1663) : « La Commission étant l'asile des anciens ministres et donnant leur formation aux ministres de demain..... ».

120 *bis*. 6 voix contre : Sarrien, Labuze, Boysset, Clemenceau, Antonin Dubost. 5 abstentions : Ribot, Baïhaut, de Sonnier, Franck-Chauveau, Dreyfus.

embarrassées du Président du Conseil, quant aux conditions et aux limites de l'occupation envisagée. A ce sujet Ribot dénonce avec violence la carence du Gouvernement. Cependant il ne convient pas de s'arrêter longuement à ce cas : la décision de la Commission n'a pas une importance primordiale et à la séance du 29 juillet un vote massif de défiance provoque la retraite du Cabinet. Clemenceau dont l'intervention est décisive ce jour là fait bien partie de la Commission, mais en l'occurrence il agit comme chef de l'Extrême-gauche ; en outre le rapporteur Sarrien n'intervient pas au cours du débat [121].

3. — En décembre 1885, le Cabinet Brisson est également mis en difficulté par la Commission chargée d'examiner un projet de loi portant ouverture de crédits pour le Tonkin, mais il s'agit d'une Commission à compétence étendue qui est subdivisée en sous-sections ; le problème financier est incident.

II. — *La Commission du Budget*

En 1886 et 1887, la *Commission du Budget* acquiert sous la présidence de Rouvier une importance certaine et l'on peut affirmer qu'elle est à l'origine directe des crises Freycinet (3 décembre 1886) et Goblet (17 mai 1887).

1. — Sadi Carnot, ministre des Finances, est dès le début d'octobre 1886 pris à partie par les commissaires : le projet de budget qu'il a déposé est littéralement dépecé le 14, puis le 16 octobre ; Carnot découragé veut se démettre ; on l'exhorte à la patience en Conseil des Ministres, tandis que la Commission dépose un rapport qui est la contre-partie pure et simple du projet ministériel. Après un mois la lutte reprend : le 17 novembre, la Chambre a voté le renvoi à la Commission, pour nouvel examen, de l'ensemble du projet établi par celle-ci, et le 18 Freycinet et Carnot comparaissent devant elle. Wilson et Rouvier

121. *Supra*, p. 154.

harcèlent le malheureux ministre qui cède enfin : on exige des économies, on ne veut point d'emprunt ; le 24 novembre, Rouvier prononce un véritable réquisitoire contre le Cabinet auquel il reproche de jeter le ministre des Finances en victime expiatoire ; Freycinet répond mollement. Dès ce jour le crédit du Cabinet est atteint et le 2 décembre la Chambre le met en minorité sur un point de détail [122].

2. — Six mois plus tard, l'action de la Commission est plus nette encore : le 21 mars, le ministre des Finances Dauphin dépose le projet de budget de 1888 ; le 2 avril la Commission du Budget est élue au scrutin de liste en séance publique, Rouvier est de nouveau président, elle est unanimement hostile au projet gouvernemental et elle réclame des économies à outrance [123]. Le 4 mai, Dauphin est entendu : on lui reproche avec véhémence de n'avoir pas su répondre aux volontés exprimées. En fait, la crise est ouverte ; il s'agit seulement de savoir si le conflit se terminera par la démission du Cabinet ou par celle de la Commission. Le 5 mai, celle-ci frappe un grand coup : par 25 voix et 7 abstentions, elle renvoie en bloc le budget au Gouvernement [124]. Les entrevues continuent, épuisantes pour les ministres, jusqu'au 17 mai. Goblet et Rouvier ne peuvent trouver un terrain d'entente et le 11 notamment, par 25 voix contre 5 et 3 abstentions (dont Rouvier et Carnot) elle adopte un projet d'ordre du jour qui sera déposé à la Chambre : « La Chambre, considérant que les économies « introduites dans le projet de budget de l'exercice 1884 sont « insuffisantes, invite le Gouvernement à lui soumettre d'autres « propositions ». Pelletan est chargé du rapport à l'appui de ce

122. *Supra*, p. 154.

123. Marion, *Histoire financière de la France*, t. 6, p. 94.

124. *Le Temps* du 7 mai 1887 : Séance de la Commission du Budget du 5 mai. Extrait du communiqué : « Estimant que le projet du budget 1888 ne présente « ni au point de vue des économies, ni au point de vue de l'équilibre, le caractère « exigé par l'état de nos finances et la volonté de la nation, convaincue qu'elle « peut avec confiance *réclamer du Ministère une initiative* également conforme à « ses attributions et à ses déclarations, invite son président à demander au « Gouvernement des propositions nouvelles ».

texte qui est finalement voté par l'Assemblée, le 17, après des discours de Dauphin, Rouvier, Goblet et Pelletan. Bien qu'en apparence la décision ait été prise par la Chambre elle-même, la Commission a, sans conteste, renversé le Cabinet, et c'est tellement vrai que c'est Rouvier lui-même que Grévy prie de succéder à Goblet [125].

3. — En mars 1893, la Commission du Budget, présidée par Peytral et dont le rapporteur est Lockroy, joue encore un rôle important dans la chute du Cabinet Ribot, mais la lutte est menée surtout contre le Sénat qui a rejeté les réformes votées par la Chambre : le Cabinet n'est touché par ces débats que dans la mesure où il fait siennes les vues de la seconde Chambre [126].

4. — Par contre, en novembre et décembre 1913, c'est incontestablement la Commission du Budget qui est à l'origine du vote de l'Assemblée rejetant le projet d'emprunt Barthou-Charles Dumont. Son président Caillaux et son rapporteur Noulens ont la direction de l'assaut contre le Cabinet ; elle refuse d'approuver l'article 3 du projet consacrant l'immunité fiscale de la rente. Le 28 novembre, le rapport est formellement défavorable à ce texte et M. Caillaux critique avec compétence et ardeur toute la politique financière du Cabinet ; le 2 décembre, un nouveau discours est prononcé par le président de la Commission qui tient le rôle de *leader* de l'opposition. Le Ministère tombe, et quelques jours plus tard, M. Caillaux est nommé ministre des Finances du Cabinet Doumergue, Noulens étant ministre de la Guerre.

125. *Supra*, p. 155. Sur cette crise, consulter l'article de Cucheval-Clarigny, *Revue des Deux-Mondes*, 1er février 1888. ; Marion, *op. cit.*, p. 94, remarque très justement que les économies n'étaient que le prétexte ; la véritable cause de la résolution ministérielle était le désir de se débarrasser du général Boulanger. La Commission du Budget et son président se chargèrent donc de cette exécution et la menèrent fort rondement.

126. *Supra*, p. 161. Le 30 mars, un conflit assez âpre s'élève entre Lockroy et Tirard ; Poincaré soutient le ministre des Finances contre son collègue et successeur au rapport qu'il vient d'abandonner quelques jours plus tôt.

III. — *La Commission des Finances*

Avec les années 1925-1926 et 1932-1933 les prérogatives, et pour certains les usurpations, de la Commission des Finances de la Chambre des Députés atteignent leur épanouissement. Les nombreux Cabinets qui se succèdent pâtissent de ses rigoureuses décisions que l'Assemblée entérine par un vote de rejet des projets de réforme établis à grand peine. L'échec devant la Commission est le prélude d'une mise en minorité devant l'Assemblée.

1. — Le 6 novembre 1925, les projets financiers Painlevé-Bonnet sont repoussés par 17 voix contre 14 par la Commission ; le Cabinet s'incline et le 12 dépose de nouveaux textes. La discussion devant la Chambre commence le 17 ; le 22, le Cabinet tombe à la suite d'une altercation entre Painlevé et M. Lamoureux, le rapporteur général, qui proteste contre la versatilité des ministres et le manque d'égards dont ils font preuve envers la Commission [127].

2. — Loucheur, le premier des ministres successifs des multiples Cabinets Briand, essuie le même échec que Dauphin en mai 1887 : le 10 décembre, il présente plusieurs projets de loi dont l'un tend à réprimer les fraudes fiscales et l'évasion des capitaux ; il est entendu le 11, et dès le 14 la Commission vote une motion VincentAuriol renvoyant au Gouvernement quatre projets sur les cinq qui lui sont soumis. Le ministre est à nouveau entendu le 15, mais en vain : une nouvelle motion Dariac confirme la première, le texte est net, la confiance est refusée, il ne reste plus à Loucheur qu'à se retirer, ce qu'il fait le lendemain même. Toutefois le Cabinet n'estime pas être solidaire de cette faveur et il reste en fonctions. On s'est élevé contre « la flagrante inconstitutionnalité » de l'attitude de la Commission qui n'a point reçu délégation du Parlement [128]. Ces griefs pourraient être discutés en théorie ; la question du

127. *Supra*, p. 156.

128. *Revue du Droit public*, 1926, p. 451. R. MOTHES, *La démission de M. Loucheur.*

refus en bloc du budget, qui s'est posée en 1887, appellerait également des commentaires et des controverses qui ne sauraient trouver place ici, où les faits doivent être seuls retenus.

3. — La Commission des Finances, renouvelée en janvier 1926. ne montre pas d'hostilité systématique à l'égard de Doumer qui a remplacé Loucheur ; elle élabore des textes transactionnels qui sont substitués aux projets initiaux dont l'effacement est fort curieusement toléré par le Cabinet. La chute de celui-ci, survenue le 6 mars 1926, est donc provoquée exclusivement par un vote de la Chambre. La gravité du problème financier et monétaire étant au premier plan des préoccupations du Cabinet Briand-Péret en juin 1926, la Commission est naturellement l'officine où les hommes politiques de marque déterminent leur attitude, mais son rôle n'est point au premier plan lors de la démission de Péret, et de celle du Cabinet le 15 juin 1926. Le 16 juillet, elle modifie quelque peu le projet de loi de pleins pouvoirs déposé par MM. Caillaux et Briand, mais elle ne le repousse point ; c'est la Chambre qui le fera le lendemain. Elle n'apparaît point dans le drame rapide des 19-21 juillet 1926 : le second Cabinet Herriot est renversé sans délai, avant d'avoir pu établir un projet de réforme ou d'action.

En somme, de 1925 à 1926, la démission d'un ministre lui est incontestablement imputable ; l'intervention du rapporteur général suffit à renverser un Cabinet chancelant et, si plusieurs autres Ministères ont évité ses rigueurs il convient de ne pas oublier qu'elle est le centre de toutes les discussions financières et qu'elle mérite plus qu'à tout autre moment, le nom de « Commission des successeurs »[129].

4. — La dernière phase de la prépondérance exercée par la Commission des Finances débute en décembre 1932 : le Cabinet Herriot est mis en minorité le 13 décembre à la suite du refus d'autorisation du paiement, à l'échéance du 15 décembre, des intérêts de la dette de guerre ; or, la Commission des Finances, ainsi d'ailleurs que la Commission des Affaires étrangères, a pré-

129. De 1925 à 1926 les ministres suivants ont été pris au sein de la Commission des Finances : Bokanowski, G. Bonnet, Dariac, Fallières, Henry-Paté, Jacquier, Jammy-Schmidt, Lamoureux, Malvy, Nogaro, Piétri, Rameil.

cédé la Chambre sur ce terrain, et le rapport de M. Lamoureux conclut au rejet de la proposition de résolution déposée par le Président du Conseil [130].

Les Ministères Paul-Boncour (décembre 1932-janvier 1933), Daladier (janvier-octobre 1933) et Sarraut (octobre-novembre 1933) forment à beaucoup d'égards une série analogue à celle des Ministères Painlevé-Briand de 1925-1926 ; cette identité se poursuit sur le terrain particulier des rapports avec la Commission des Finances. Celle-ci est incontestablement l'organisme principal devant lequel le Gouvernement doit comparaître avant d'être mis en échec par l'Assemblée elle-même ; il s'agit en somme d'une exécution en deux temps, le premier est l'œuvre de la Commission qui use et discrédite les ministres des Finances par une critique serrée et une réforme profonde de leurs projets financiers [131].

5. — Chéron dépose un projet de loi de douzième provisoire le 17 janvier 1933 ; dès le 18, le pessimisme foncier de la Commission se manifeste, le 19 elle prend en considération un contre-projet socialiste et décide de procéder à une « intercommunication » des deux textes dont elle est saisie ; le 23 elle va plus loin encore et adopte les dispositions essentielles du contre-projet, si bien que le Cabinet est mis, dès l'ouverture du débat, le 25, en position difficile. Il est contraint de demander à l'Assemblée le rétablissement de textes disjoints par la Commission ; l'article 6 *bis* qui en fait partie est rejeté et le Cabinet se retire le 27 janvier.

6. — Saisie le 17 octobre 1933 d'un projet de loi tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire et du projet de budget de l'exercice 1934, la Commission travaille avec fébrilité : des amendements multiples sont adoptés ; un amendement à l'art. 87 déposé par M. Lassalle sera le 23 octobre l'objet de la lutte au terme de laquelle succombera le Cabinet. Le 20 un incident assez grave se produit : M. Bedouce, député socialiste, appuyé

130. *J. off.*, *Chambre*, 12 décembre 1932, p. 5349 (la séance du 12 se prolonge jusqu'au 14 à 6 heures).

131. *Supra*, p. 157 et suiv.

par les commissaires de la Droite, demande, après l'examen des articles, au président Malvy de mettre aux voix l'ensemble des textes adoptés ; celui-ci refuse, puis brusquement lève la séance et quitte la salle. Ce détail montre l'influence du président de la Commission qui, par cette attitude, à pu éviter momentanément la mise en échec du Cabinet. Le second exemple tendrait donc à atténuer la portée de la remarque initiale. Il n'en est pas de même du troisième : le 18 novembre, les commissaires bouleversent le projet financier déposé par le ministre des Finances le 16 et ils lui substituent un texte entièrement nouveau ; cette initiative provoque le 21, après le rapport de M. Jacquier, la remarque suivante de M. Frossard : « A qui dois-je m'adresser ? Où sont les ministres ? Sur ces « bancs ou sur ceux de la Commission ? »[132]. Finalement le Cabinet est renversé le 23 et l'on peut considérer que les tractations antérieures au débat lui-même avaient diminué, sinon épuisé, son crédit.

7. — L'influence de la Commission des Finances sur l'existence ministérielle s'est manifestée à plusieurs reprises d'une manière indirecte, notamment en février 1930, lors de la chute du premier Cabinet Tardieu. Le 30 janvier, la Commission choisit MM. Malvy et de Chappedelaine comme président et comme rapporteur général ; or le premier est un membre influent de l'opposition radicale-socialiste et le second n'est pas des amis politiques du Président du Conseil. Si, au cours de la discussion du budget, ils ne suscitent pas d'obstacles excessifs au ministre des Finances, ils ne font rien pour le secourir, et c'est un membre très influent de la Commission, M. Lamoureux, qui renverse le Cabinet sur l'article 17.

MM. Malvy et Lamoureux — celui-ci a remplacé M. de Chappedelaine au rapport général — sont quasi-omnipotents, tout au long des années 1930 et 1932, même sous des Ministères modérés : rien ne le montre mieux que l'effet considérable produit par leur démission au printemps 1932, peu avant les élections législatives. Le Cabinet doit toujours compter avec

132. *J. off., Chambre,* séance du 21 novembre 1933, p. 4216, col. 1.

eux et ils sont les représentants de l'opposition ; l'ennemi est dans la place.

En mai 1935, l'attitude de la Commission est peu favorable au Cabinet ; certes, elle ne manifeste point une hostilité véhémente, et son président, M. Malvy, s'efforce de faciliter les rapports avec le Gouvernement, mais elle précède l'Assemblée dans la voie du rejet des projets fondamentaux. Ainsi, le 29 mai 1935, elle repousse par 25 voix contre 15 le projet de pleins pouvoirs déposé par MM. Flandin et Germain-Martin ; il est d'ailleurs curieux de noter que le président et le rapporteur général font partie de la minorité et ce dernier, dans la séance du 31, parlant au nom de la Commission, ne se montre naturellement pas un adversaire très farouche ; cependant le fait est acquis et le premier ébranlement donné. Par contre, le 4 juin, elle examine et étudie avec célérité le projet de pleins pouvoirs Bouisson-Caillaux, et cette fois, son avis est favorable — 19 voix contre 18 et 3 abstentions —, ce qui n'empêche point la Chambre de renverser le Cabinet ..

Depuis juin 1936, la Commission des Finances s'est montrée extrêmement docile et à aucun moment elle n'a opposé le moindre obstacle aux projets du Gouvernement qui ont pourtant été très nombreux ; une explication très simple suffit : la majorité est importante et suffisamment cohérente.

B. — *LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT*

I. — La Commission des Finances du Sénat n'a point un tableau de chasse aussi chargé. Seuls le premier Ministère Herriot et les Ministères Blum ont été ses victimes. Dès le début de mars 1925, elle est le centre principal de résistance aux projets budgétaires du Cabinet ; son rapporteur général, M. Bérenger, se fait le procureur des mécontents ; ainsi le 30 mars il aurait déclaré [133] : « Messieurs, les aventures sont « commencées, mais nous y mettrons bon ordre, car nous n'ad- « mettons pas que notre pays soit lancé dans des aventures et

133. *Le Temps*, du 1er avril 1925.

« nous demanderons au Sénat de nous suivre ». Le ton est dur, l'événement confirme cette attidude : le 10 avril, le Cabinet est mis en minorité après les discours de Poincaré et François-Marsal et sur l'ordre du jour Chéron, tous trois membres très influents de la Commission [134].

II. — Depuis 1936, la Commission des Finances du Sénat a joué un rôle prépondérant dans la vie politique française et elle a été à l'origine des deux crises Blum de juin 1937 et avril 1938. Son président, M. Joseph Caillaux, et son rapporteur général, M. Abel Gardey, ont mené l'attaque contre le Gouvernement et ont amené l'Assemblée à lui retirer sa confiance. Ces faits ont été exposés ci-dessus et il suffit de les mentionner [135]. La Commission est vraiment l'organe actif du Sénat qui entérine les décisions de rejet qu'elle a précédemment formulées.

Paragraphe III
Les Commissions d'enquête

L'exercice par le Parlement de sa mission générale de contrôle suppose le droit d'investigation et d'enquête sur la marche des services publics. Les Assemblées nomment le plus souvent, pour s'acquitter de ce soin, des *Commissions d'enquête,* distinctes des Commissions permanentes ou spéciales. La Commission d'enquête a un champ d'action strictement délimité et elle est essentiellement temporaire. D'ailleurs une grande Commission permanente pourrait recevoir pour un objet précis des pouvoirs d'enquête explicites. L'organisme ainsi créé se borne à procéder à la réunion des éléments d'un rapport. Il appartient à la Chambre seule de prendre, dans la limite de sa compétence, les mesures nécessaires, soit par la voie législative, soit par la voie répressive de la mise en accusation des ministres, soit enfin par la voie politique de la responsabilité gouvernemen-

134. *Supra,* p. 179.
135. *Supra,* p. 184.

tale[136]. C'est ce dernier point seul qu'il est utile d'élucider en recherchant si les travaux d'une Commission d'enquête ont provoqué, en fait, la chute de certains Cabinets.

Du point de vue de la stabilité ministérielle la création de tels organismes semble devoir être un danger puisque toutes les oppositions et tous les griefs contre le Gouvernement trouvent une sorte de bureau d'enregistrement. A vrai dire, et quels que soient les reproches qui aient pu être formulés à l'encontre de cette action des Commissions spéciales d'enquête, fort peu de Ministères ont succombé sous leurs coups. Deux exemples méritent seuls d'être relevés ; il s'agit des Cabinets Loubet, en novembre 1892, et Clemenceau, en juillet 1909.

I. — L'automne de 1892 est agité par un grave scandale financier : la Compagnie du Canal de Panama a fait faillite, ses administrateurs sont poursuivis et des accusations de corruption sont formulées contre eux et contre certains parlementaires qui auraient vendu leur vote lors de la discussion de la loi de 1888 permettant à la Compagnie d'émettre un emprunt à lots. Le 19 novembre, une interpellation est développée[137], qui amène une explication de Floquet, Président de la Chambre ; le garde des Sceaux, Ricard, demande l'ajournement au 21. Sur ces entrefaites, le 20 novembre, meurt le baron de Reinach que la rumeur publique dénonce comme le démarcheur de la Compagnie auprès du Parlement, et le collaborateur de Cornélius Herz, financier mystérieux et puissant. Aussi la Chambre décide-t-elle par 310 voix contre 218 la nomination d'une Commission d'enquête, après une incisive interpellation de Delahaye ; le Président du Conseil Loubet s'est associé à la demande de l'accusateur. Brisson est élu président de la Commission nommée les 22 et 23 novembre. Très vite, un différend éclate entre celle-ci et le Cabinet sur la question de savoir quelle sera l'étendue de ses pouvoirs et les moyens d'investigation qui lui seront accordés, notamment sur le point

136. Joseph-Barthélemy, *op. cit.*, p. 240.
137. *Supra*, p. 122.

capital de la communication du dossier judiciaire et sur celui de l'autopsie du baron de Reinach. Le conflit est évoqué, le 28 novembre, sous forme d'une question adressée au garde des Sceaux par de La Ferronays. Ricard répond que toutes les formalités légales ont été accomplies et que la justice ne pourra faire procéder à l'autopsie que lorsque aura été ouverte une information pour savoir si la mort du baron de Reinach a été le résultat d'un crime ; on ne peut s'engager dans cette voie que si l'on a des soupçons ; or, ils n'existent point pour le moment. La question ayant été transformée en interpellation par Millevoye, le président de la Commission d'enquête, vient à la tribune critiquer avec force la procédure suivie et les obstacles suscités aux travaux des enquêteurs ; il dépose un ordre du jour constituant un blâme pour le Gouvernement : « La Chambre, s'associant au désir exprimé par la Commission « d'enquête, passe à l'ordre du jour ». Loubet essaye vainement de développer une réponse à l'attaque très vive dont il vient d'être l'objet, mais, comme on l'interrompt, il quitte brusquement la tribune, se bornant à repousser l'ordre du jour Brisson et se refusant à toute transaction. Leygues propose en vain l'ordre du jour pur et simple qui est rejeté par 293 voix contre 195 : ce vote entraîne la chute du Ministère. Bien que la Chambre semble porter seule la responsabilité de cette crise, aucun doute n'est possible : le débat est né du désaccord entre Loubet et la Commission, et le président de celle-ci a joué un rôle prépondérant ; c'est donc la Commission qui a renversé le Cabinet.

II. — La même procédure est suivie en 1909 : la Chambre vote en juillet un ordre du jour repoussé par Clemenceau, mais ce résultat, qui entraîne la démission du Cabinet n'est acquis qu'en conclusion des travaux de la Commission d'enquête sur la Marine de guerre, et à la suite d'une véhémente intervention de Delcassé qui la préside.

Alfred Picard, ayant été nommé ministre de la Marine en remplacement de Thomson, dépose, le 28 mars 1909, une

demande de crédits. Delcassé, appuyé par la Commission des Finances présente à son tour une motion tendant à la nomination d'une Commission de 33 membres qui fera toute la lumière sur l'état de la Marine. Le 25, après un débat important au cours duquel Delcassé développe sa motion et critique très vivement l'emploi des crédits votés au cours des dernières années, Clemenceau accepte la nomination de la Commission d'enquête et l'ajournement de la discussion du projet de crédits ; la Chambre entérine cet accord à l'unanimité. La Commission, qui compte 18 radicaux-socialistes, 6 républicains de gauche, 2 progressistes, 2 socialistes indépendants, 1 socialiste unifié, 4 membres de la Droite, choisit Delcassé comme président ; elle laisse ainsi pressentir son opinion sur le fond et elle ouvre implicitement la lutte contre le Cabinet dont Delcassé est le principal adversaire. Henri Michel ayant déposé son rapport, la discussion de ce document commence le 1er juillet et se poursuit jusqu'au 20 juillet, dans une atmosphère dépourvue d'aménité. Delahaye, Plichon, Chaumet, l'amiral Bienaimé, Brousse, développent et amplifient les conclusions critiques formulées par le rapporteur ; l'ancien ministre de la Marine Thomson défend sa gestion ; Picard, le ministre en fonctions expose son programme C'est le 20 seulement que Delcassé paraît à la tribune, mais, pour être tardive, son intervention n'en est que plus âpre : il stigmatise les caprices, l'indiscipline, l'anarchie qui règnent dans la marine. Clemenceau, auquel ce discours s'adresse, se déclare solidaire de son ministre ; exaspéré par la diatribe du président de la Commission, il se laisse aller à évoquer, dans une intention blessante, « les grands projets « politiques qui devaient nous conduire à Algésiras », et il termine par cette phrase cinglante : « C'est l'homme qui nous « a conduits à Algésiras, qui nous accuse d'incurie dans la pré- « paration de la défense nationale ». Delcassé riposte avec une poignante éloquence à cette inadmissible attaque personnelle ; il a beau jeu de rappeler la part prise par Clemenceau dans l'incurie qu'on lui reproche aujourd'hui, puisque celui-ci, trahissant sa mission de Président de la Commission d'enquête sur la Marine nommée en 1904, a volontairement négligé de la

réunir et a laissé les errements se perpétuer [138]. Le coup porte : l'ordre du jour de confiance, proposé par Jourde comme sanction aux travaux de la Commission, est repoussé et le Ministère se retire.

Une fois encore, le conflit entre le Président de la Commission et le Président du Conseil s'est terminé à l'avantage du premier, et l'organisme nommé pour procéder à une enquête a mis finalement en branle l'appareil de la responsabilité ministérielle. D'ailleurs, en juillet 1909, le conflit est autant celui de deux personnalités puissantes s'affrontant personnellement, que celui du Président du Conseil et du Président de la Commission agissant ès-qualités.

III. — Par contre, d'autres enquêtes parlementaires, sans provoquer la démission collective immédiate du Cabinet en fonctions, ont notablement amoindri sa situation, soit par les démissions individuelles de ministres critiqués, soit par le discrédit que provoque immanquablement une exposition trop vive au jugement de l'opinion.

1. — Le Cabinet Ribot, formé le 6 décembre 1892 à la suite de la démission de Loubet, n'a point été renversé par une action directe de la Commission d'enquête du Panama, dirigée par Brisson ; cependant sa très brève carrière — il est remanié le 10 janvier — est tout entière placée sous l'influence de cet organisme parlementaire. Dès la première rencontre, le 3 décembre après la déclaration ministérielle, Brisson maintient les droits et les réserves de la Commission, et le 15 décembre il s'efforce de faire échec au Gouvernement à l'occasion d'une proposition Pourquery de Boisserin, tendant à mettre des juges d'instruction à la disposition de la Commission : 265 voix se groupent autour de lui tandis que 271 suivent Ribot, 21 commissaires sur 33 ont voté contre le Cabinet [139]. De plus, Rouvier, ministre des Finances, attaqué de toutes parts, remet sa démission le 13 décembre. Placé sous la double menace d'une hostilité

138. 20 juillet 1909, *Chambre*, p. 2242.
139. 11 de la Gauche et 10 de la Droite.

latente et d'une dislocation Ribot préfère remanier son Ministère, et le 10 janvier il remet sa démission au Président Carnot [140].

2. — Un rôle analogue, quoique moins immédiatement efficace, est joué par l'une des plus récentes Commissions d'enquête, celle qui a été nommée à l'occasion du scandale provoqué par le financier Oustric et qu'a présidée M. Mandel. Le Ministère Tardieu n'est point amené à se retirer, mais la perte de son garde des Sceaux, Raoul Péret, et de deux sous-secrétaires d'Etat — Lautier et Falcoz — ne consolide pas sa position et apporte une arme à l'opposition ardente qui ne lui laisse aucun répit. Le rôle psychologique d'une enquête parlementaire peut être saisi dans cet exemple ; lorsqu'elle ne parvient pas à renverser le Cabinet, la Commission crée autour de lui un halo de réprobation ; l'opinion publique, auprès de laquelle il pouvait trouver appui se désintéresse de lui désormais et, dans une certaine mesure, acquiert des dispositions analogues à celles du public d'un cirque qui ne serait peut-être pas mécontent de voir dévorer le dompteur.

3. — Enfin, restent à rappeler les effets involontairement perturbateurs de la « Commission Stavisky ». Elle n'a certes pas eu une attitude bien farouche et on ne saurait lui imputer directement la chute d'un Ministère, mais les passions qui ont accompagné sa naissance et ses travaux ont été fort nuisibles. Le Ministère Chautemps, de décembre 1933, est contraint de se retirer parce qu'il est opposé à une enquête que certains éléments politiques réclament avec véhémence. Le Ministère Doumergue subit les conséquences de la très âpre controverse qui oppose, le 18 juillet 1934, devant la Commission d'enquête, le Président Chautemps et le Président Tardieu. L'algarade du ministre d'Etat provoque une crise grave et l'unité du Cabinet en est compromise ; la conciliation semble abou-

140. Le 17 mars 1914, Monis, garde des Sceaux du Cabinet Doumergue est contraint de se retirer à la suite de l'Affaire Rochette qui donne lieu à la nomination d'une Commission d'enquête. Des incidents dramatiques se produisent, notamment la publication du « document Fabre ». Le Cabinet ne se retire pas, mais la tension politique est extrême.

tir sur le champ (10 août 1934), mais les germes de discorde sont profondément semés et la crise de l'automne sera rendue inévitable parce que les passions et les animosités personnelles sont déclarées et irrémédiables. Dès le 18 juillet, la rupture de l'*Union nationale*, réalisée par l'ancien Président de la République, est virtuelle.

***

Que convient-il de conclure ? Faut-il faire chorus avec les adversaires des Commissions parlementaires ou, au contraire, absoudre celles-ci des reproches formulés contre elles ? La permanence des Commissions accroit-elle l'instabilité politique ?

Une constatation s'impose tout d'abord : seule la Commission du Budget, plus tard la Commission des Finances, a eu une action importante sur l'existence ministérielle. Les autres grandes Commissions, malgré leur permanence, ne sont point portées à provoquer des crises politiques et elles se contentent d'un droit de regard et d'information scrupuleuse à l'égard de l'action exécutive. En second lieu, la permanence des Commissions n'a point accru leur nocuité : dès 1882 une Commission spéciale et temporaire renverse un Cabinet homogène et présidé par une puissante personnalité. La permanence est d'ailleurs une notion bien relative puisqu'en fait, dès l'origine, une spécialisation s'est faite dans les Assemblées, les Commissions examinant des projets analogues étant composées généralement des mêmes hommes.

Les Commissions d'enquête ne sont point elles-mêmes très agressives puisque deux d'entre elles seulement ont pris nettement position et ont triomphé du Gouvernement. Dans ce cas encore, la virulence semble s'atténuer : en 1892, le Ministère est nettement vaincu ; en 1909 de même, mais une querelle personnelle a envenimé le débat et le Président du Conseil a commis une lourde erreur politique. En 1931 et en 1934 la Commission a pour seul effet de créer une atmosphère irrespirable autour du Cabinet et elle ne joue plus en quelque sorte que le rôle de témoin.

En somme, seul mérite d'être posé le cas de la Commission des Finances, et, sur ce point encore, aucune tendance très nette ne se dessine : la Commission est dangereuse en 1886 et 1887, en 1925 et 1926, en 1932 et 1933, à des moments où le régime parlementaire subit des attaques passionnées et où l'opinion et l'Assemblée sont inquiètes, perpétuellement insatisfaites de la formule gouvernementale qu'on leur propose ; en face de ces corps désemparés et fébriles, la Commission du Budget ou des Finances apparaît comme une réunion de parlementaires influents dont la situation personnelle est forte et qui, se sentant aptes à détenir le pouvoir, essaient de faire prévaloir leurs vues. Elle fait figure de seul point ferme dans un milieu mouvant et il est inévitable que le Cabinet soit menacé par elle et succombe bientôt sous ses coups. « La crise du régime parle-« mentaire se résume, en dernière analyse, dans le Gouverne-« ment de l'absence ou de l'abstention. Le Chef de l'Etat règne « et ne gouverne pas. Si, à son tour, le Cabinet ne règne ni ne « gouverne, on comprend que la Commission s'installe sur son « fauteuil. La forme est secondaire. L'essentiel, c'est un Gouver-« nement »[141]. Au contraire, quand le calme règne dans l'Etat, quand une main puissante détient le pouvoir — Waldeck-Rousseau, Clemenceau, Poincaré — tout rentre dans l'ordre, et la Commission ne se risque point à saper l'influence du Cabinet. On a remarqué qu'en 1933, et en dépit des précédents fournis par les Ministères Paul-Boncour et Sarraut, le Président Daladier a su pendant plusieurs mois résister aux attaques de la Commission des Finances, prouvant par là qu'une volonté résolue[142] est la meilleure des armes défensives.

M. Joseph-Barthélemy a très justement montré d'autre part que les Commissions sont nécessaires à un Ministère pour

141. Joseph-Barthélemy, *op. cit.*, p. 368.

142. *Ibid*, p. 234 : « En octobre 1933, M. Daladier se sent parfaitement en minorité à la Commission des Finances. M. Malvy a évité un vote hostile en se levant au moment où on allait y procéder. Mais l'attitude de M. Daladier signifie que la Commission des Finances peut faire tout ce qu'elle croit et qu'il n'y a que la Chambre qui compte ».

manœuvrer aisément ; c'est ainsi que la chute de Jules Ferry le 30 mars 1885 peut être attribuée à l'absence d'une Commission permanente des Affaires étrangères[143]. Aussi est-on amené à laver les Commissions, et particulièrement les Commissions permanentes, du reproche qu'on leur adresse et à imputer aux Cabinets eux-mêmes une grande part des maux dont ils sont accablés. « On a parlé de responsabilité des minis-« tres devant les Commissions. Non ! Il y a eu des ministres qui, « s'étant rendu compte de la fragilité de leur situation parle-« mentaire par un vote de la Commission ont cru habile de ne « pas attendre, pour se retirer, la décision définitive de la Cham-« bre, dont le sens ne faisait pas de doute »[144]. Cette thèse est défendable ; la responsabilité ministérielle ne subit qu'accidentellement une extension du fait des Commissions et la cause profonde de l'instabilité est moins l'empiètement et la combativité des organes dérivés du Parlement que la structure du Parlement lui-même, le morcellement des partis, la constitution de Cabinets de coalition que le moindre obstacle menace de dissoudre. La question de l'usurpation de compétence ne peut donc pas se poser, car elle est dépassée de très haut par le *problème de la majorité*. Tout ce qu'il est permis d'affirmer, c'est que les Commissions sont des noyaux autour desquels l'opposition naturelle et l'opposition sourde et interne se cristallisent souvent, forment roc et récif. Les Commissions ne sont, ni en fait ni en droit, des organes constitutionnels : elles sont des lieux où les ennemis du Cabinet peuvent joindre honorablement leurs efforts avec l'excuse du bien public à sauvegarder, et en évitant subtilement le reproche d' « alliance monstrueuse » qui serait formulé si les groupes agissaient eux-mêmes et non par de lointains, mais réels, délégués.

143. *Ibid*, p. 56 : « Ce que Ferry ne pouvait pas dire à la tribune, c'est que des pourparlers étaient très avancés, que la paix était proche et qu'il avait promis la discrétion. Il aurait pu indiquer à une Commission la vérité. Mais cette Commission n'existait pas. D'où sa chute ».

144. *Ibid*, p. 213.

Section II
Le rôle des organes politiques
La Délégation des Gauches

Lorsque la Chambre des Députés est divisée en deux tronçons opposés et cohérents, lorsque le Ministère est l'émanation d'une majorité de *Bloc* ou de *Cartel* apparaissent parfois des organismes essentiellement politiques, distincts des partis, mais issus d'eux et supérieurs à eux. Le plus connu de ces organismes et le seul dont l'efficacité soit réelle est la « *Délégation des Gauches* ».

Chacun des groupes de la majorité orientée à gauche nomme un ou plusieurs représentants au sein d'une sorte de conseil ou délégation. Selon M. Maxime Leroy cette création est un phénomène de « constitutionnalisation momentanée des partis »; la Délégation des Gauches devient un organe parlementaire et à ce titre elle s'arroge des fonctions précises : elle élabore les articles d'un programme commun, elle apprécie la répercussion de tel événement politique, elle approuve ou critique les actes et les projets gouvernementaux. En somme, le Cabinet est doublé par une sorte de conseil ayant la même origine que lui, puisqu'ils sont tous les deux formés et soutenus par la majorité parlementaire.

Délégation des Gauches et Cabinet diffèrent cependant sur deux points essentiels. Au sein du Cabinet l'un des groupes de la majorité a la prépondérance, ne serait-ce que par la personnalité du Président du Conseil qui est un de ses membres ; au sein de la Délégation aucune tendance particulière ne l'emporte, le plus petit et le plus important des groupes sont sur un pied de complète égalité. En second lieu, l'action gouvernementale est le lot du Cabinet seul ; la Délégation des Gauches ne prend que des initiatives d'ordre doctrinal ; elle est faite pour l'arbitrage et le contrôle ; elle est une sorte de *clearing* des tendances parfois contradictoires des partis coalisés ; elle surveille l'exécution, par le Gouvernement, des articles du programme commun.

En dépit de ces différences de structure et de but, il est indéniable que l'existence d'un tel organisme heurte les théories classiques du Gouvernement parlementaire où le Cabinet doit être l'agent exclusif et omnipotent des volontés majoritaires. En constituant ainsi des surveillants et des agents de leurs relations réciproques, les groupes sapent à sa source même la puissance nécessaire du Cabinet ; un rouage irresponsable est interposé entre la Chambre et celui-ci ; et cette réplique pourra devenir un rival ou bien elle pourra avoir la tentation de déclencher aux lieu et place de l'Assemblée la responsabilité des ministres. Il serait possible d'épiloguer sur cette situation dont la cause doit être recherchée dans la nécessité des coalitions parlementaires et dans l'impossibilité de la constitution d'un Cabinet homogène ; on pourrait déterminer dans quelle mesure cette situation est un stade intermédiaire entre le Gouvernement de Cabinet et le Gouvernement conventionnel. On se demandera seulement si la responsabilité ministérielle a, en fait, été étendue aux rapports du Cabinet et de la Délégation des Gauches ; si des Ministères ont été renversés par une action de celle-ci [145] ?

A. — *LES PRECEDENTS*

I. — Le premier exemple d'une confédération des groupes, dit Esmein, est fourni par la fameuse réunion plénière des gauches tenue au Grand-Hôtel le 16 mai 1877 en vue d'établir une commune ligne de conduite après la révocation déguisée de Jules Simon [146] ; 300 députés y assistent. Elle est suivie d'une seconde réunion, le 18 mai, après la lecture du décret d'ajournement des Chambres, à l'hôtel des Réservoirs, sous la présidence de M. de Marcère ; on y rédige et on y signe le *Manifeste des* 363. Mais bien qu'il s'agisse en l'occurrence d'un rassemblement momentané de la majorité républicaine le caractère d'opposition au Cabinet de Broglie modifie complètement la

145. Sir Maurice Amos, *La Constitution anglaise*, p. 101.

146. De Marcère, *Le 16 mai*, p. 49 ; Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine*, t. 4, p. 3 ; D. Halévy, *La République des Ducs*, p. 280.

situation. De plus le « Comité électoral » dont la création est décidée à la réunion plénière du 3 juillet a un caractère tout différent de celui de la Délégation des Gauches car il n'a plus aucun fondement parlementaire par suite de la dissolution de la Chambre le 26 juin.

II. — Au cours des premières législatures l'idée de constituer une réunion plénière des groupes de la majorité est émise à plusieurs reprises. La tentative la plus marquante a lieu en 1890 au lendemain des élections faites sous la direction de Constans. Elles ont amené une majorité de républicains progressistes et radicaux. Le 29 janvier 1890, 225 membres de toutes nuances sur 368 républicains sont présents, de Clemenceau, Millerand et Pelletan à Ribot et Joseph Reinach. Antonin Proust propose d'organiser et de créer un *bureau permanent* qui servirait d'intermédiaire entre la majorité et le Gouvernement ; de Lanessan, pour sa part, se contenterait de *réunions plénières* mensuelles, mais Brisson refuse et déclare que ce bureau permanent serait un rouage nouveau extrêmement dangereux, non prévu par la Constitution : « Réunissons-nous plus souvent s'il y a « lieu, dit-il, souhaitons que le Gouvernement vienne à nos « réunions ; mais n'allons pas plus loin ; n'organisons pas de « Gouvernement occulte ». Ribot est hostile à la périodicité des réunions plénières tandis que Millerand la réclame. Finalement le principe est voté à l'unanimité ainsi que la proposition de Lanessan relative aux réunions mensuelles. Le *Temps* du 31 janvier 1890 témoigne, en critiquant ces décisions, de leur but véritable : on cherche à prévenir le morcellement de la majorité et d'éviter la reconstitution des groupes. D'ailleurs de Lanessan, en constatant le 26 février lors de la seconde réunion plénière, l'échec de la tentative (160 députés seulement sont présents) déclare que le but essentiel était d'établir et d'affermir l'accord de la majorité et du Gouvernement et d'éviter ainsi les crises ministérielles qui surviennent trop souvent par surprise. Finalement et bien que ce jour là Tirard et Rouvier se soient rendus à l'invitation qui leur avait été adressée, le projet de réunion plénière se heurte à la vitalité des groupes et on ne parle bientôt plus de ces rouages nouveaux.

B. — *LA DELEGATION DES GAUCHES*

I. — C'est à partir de 1900 et surtout de 1902 et du Cabinet Combes que la Délégation des Gauches reprend ces formules timidement esquissées et devient un organisme important de la vie parlementaire, en raison de l'hétérogénéité du Cabinet Waldeck-Rousseau. Il était normal que l'on cherchât à donner correspondance parlementaire à un extraordinaire assemblage de personnalités politiques d'opinions opposées. De plus le grand courant de l'Affaire Dreyfus créait une sorte de mystique et disposait les esprits, d'ordinaire enclins à l'indépendance, à se plier à une discipline et à rechercher les motifs d'union ; le moyen le plus pratique était de confronter les opinions variées, de les polir et de les atténuer grâce à des contacts fréquents entre les chefs des groupes. La Délégation des Gauches n'a pu cependant avoir une influence déterminante sur un Gouvernement présidé par un homme aussi énergique et respecté que l'était Waldeck-Rousseau.

II. — Avec Combes elle devient plus directement active : les élections de 1902 ont renforcé la majorité et cristallisé les formations qui la composent ; chaque groupe a pris conscience de son existence et de ses possibilités ; ce n'est plus la *défense républicaine* qui doit être envisagée mais l'*action*, et presque l'*offensive*, républicaine ; les compromis seront donc plus difficiles et plus nécessaires. Enfin, en dépit de sa ténacité qui deviendra légendaire le Président du Conseil n'offre point à l'emprise des éléments parlementaires la résistance passive et hautaine de son prédécesseur. Durant près de 3 ans les délégués de la Gauche sont les inspirateurs de l'action gouvernementale. Charles Benoist, le 24 novembre 1902, dénonce leur influence : « Quand on vient nous parler de la vieille fiction d'un « Ministère responsable au moins théoriquement, réfléchissez « que, dans l'état présent des choses, ce n'est qu'une fiction « vaine. Un Ministère constitutionnel et responsable en théorie, « oui sans doute nous en avons un, mais chacun sait ici, et je ne « blesserai personne en l'indiquant, que nous avons aussi un

« second Ministère extraconstitutionnel et irresponsable celui-là, « en droit comme en fait, qui est la délégation permanente des « groupes de gauche »[147]. Au surplus Combes lui-même définit les nouveaux rapports entre le Gouvernement et le Parlement : « La majorité a inauguré sous le Ministère de M. Waldeck-« Rousseau, elle a continué de pratiquer sous le Ministère actuel « un système d'action parlementaire que l'opposition s'évertue « à discréditer parce qu'il mine de fond en comble ses espé-« rances. Vous le connaissez, il consiste dans l'union des groupes « de gauche, dans leur entente concertée en vue des délibérations « à engager et des résolutions à prendre. Ce système garantit la « majorité contre les entraînements irréfléchis. Il déroute ses « adversaires parce qu'il ne donne rien au hasard. C'est pour « le Gouvernement un motif déterminant de s'y associer, dût « son action propre n'apparaître que comme l'action de la « majorité »[148]. Les deux dernières phrases mettent en relief l'action stabilisatrice de la Délégation des Gauches : comment le Cabinet serait-il exposé à une chute imprévue puisqu'il prend soin de calquer son attitude sur celle que les groupes ont concertée préalablement ? En outre la discipline parlementaire se ressent heureusement de cette organisation qui permet à l'alliance électorale originaire de se perpétuer ; chaque groupe a nécessairement conscience de son attachement à une politique commune. Il convient de noter toutefois que si la Délégation ne contribue pas à accélérer la démission du Cabinet elle s'avère incapable de le sauver lorsque l'attitude intransigeante du Président du Conseil l'a rendu impopulaire au Parlement.

III. — Jusqu'en 1909 les groupes de gauche donnent ainsi naissance à cette sorte d'état-major politique ; mais la divergence grandissante des groupes et l'oubli, avec la disparition du danger, des causes d'union amènent peu à peu la diminution de son

147. *J. off., Chambre,* séance du 24 novembre 1902, p. 2438 ; voir également séance du 17 janvier 1905, p. 35 et 2° *Le Temps,* du 6 février 1905 : *Le rôle de la Délégation des gauches,* André Daniel ; *L'Année politique,* 1903, p. 76.

148. Discours de Combes au banquet du Comité républicain du commerce et de l'industrie le 11 janvier 1904 (*Le Temps,* 12 janvier).

influence ; en outre l'accession, en octobre 1906, au pouvoir d'un homme d'Etat peu docile neutralise l'action d'un tel organisme. En somme de 1900 à 1909 la Délégation des Gauches devant laquelle dans une certaine mesure la responsabilité ministérielle aurait pu jouer, n'a pas eu une influence perturbatrice ; elle a, au contraire, en supprimant certaines velléités d'indépendance, évité des difficultés au Cabinet, qui s'assurait préalablement de ses bonnes dispositions. Elle a même été un ferment de stabilité en perpétuant au sein du Parlement l'état d'esprit qui avait donné naissance à la majorité elle-même lors des élections législatives.

De 1910 à 1914 l'institution réapparaît mais sans jouer un rôle important. Elle est d'ailleurs à ce moment, le plus souvent, un organe d'opposition. Les deux cas où elle aurait pu doubler le Ministère et agir sur lui ne se prêtent point à un renouveau : le Cabinet Caillaux de 1911 ne sont pas propices, en raison de la personnalité de son chef, à une telle intervention. Quant au Cabinet Doumergue, la proximité des élections de 1914 donne un rôle de tactique électorale et non pas de direction parlementaire à toute institution de cette nature.

C. — *LA PRATIQUE CONTEMPORAINE*

Avec les majorités de *Cartel*, de 1924 à 1926, puis de 1932 à 1936, la Délégation des Gauches est réapparue dans la vie parlementaire. Elle n'a pas eu cependant une action perturbatrice ; elle a au contraire mené une vie chétive du fait du manque de cohésion profonde des groupes de la majorité. Bien plus, ce n'est pas directement, par une action tatillonne de contrôle, qu'elle pourrait être tenue pour nuisible, mais uniquement par le fait même de son échec. Lorsqu'un désaccord surgit entre les groupes qui soutiennent le Cabinet il n'est pas rendu public par un scrutin qui forcerait officiellement, ouvertement, ces groupes à prendre leur responsabilité dans la crise ministérielle. L'existence d'une officine de négociations permet de rompre en

secret, d'impressionner le Cabinet qui se sent condamné, qui perd toute confiance dans l'issue de la lutte et qui finalement se démet spontanément. La Délégation par son activité plus ou moins grande permet de déterminer la vitalité de l'alliance électorale qui a donné naissance à l'alliance gouvernementale. Loin de provoquer la rupture de la première, elle la subit et l'enregistre et, en tant qu'organe majoritaire, elle n'a pas une action principale sur l'instabilité ministérielle.

Il en va autrement lorsque la Délégation est un organe minoritaire. A ce moment elle incarne vraiment l'opposition. L'histoire parlementaire récente nous en fournit de nombreux exemples. Les Cabinets Tardieu et Laval, de 1929 à 1932, ont eu à subir les assauts répétés et sévères des groupes de gauche, tenus en haleine par les réunions constantes de leurs *leaders*. Contre ce rôle il n'y a théoriquement rien à dire ; le régime parlementaire nécessite l'existence d'une forte opposition et c'est au Cabinet qu'il appartient de défendre sa majorité contre les les entraînements et les embûches. Mais la Délégation des Gauches encourt une responsabilité certaine lorsqu'elle devient l'épicentre d'une opposition systématique et énervante. De même il est inadmissible qu'elle attire dans son obédience une partie de la majorité. C'est pourtant ce qui s'est produit sous les Ministères Doumergue, Flandin et Laval, de février 1934 à janvier 1936. Le groupe radical-socialiste a des « délégués à la « majorité » qui sont les ministres radicaux, et des « délégués à « la minorité » qui sont les membres radicaux de la Délégation des Gauches, et du Comité de Front populaire, après le « ser- « ment du 14 juillet 1935 ». Il est inutile d'insister pour faire comprendre quel rôle dévastateur peut avoir une opposition ainsi renforcée par l'attitude d'un groupe de la majorité. Le résultat a été les démissions successives des Cabinets Doumergue, Flandin et Laval.

En définitive l'influence de ces *bureaux d'observation* n'est pas primordiale. Leur existence a plutôt la valeur d'un indice ; indice de la solidité de la coalition majoritaire d'une part ; indice de la défaillance du Pouvoir Exécutif d'autre part. C'est surtout par cette dernière notation qu'il est permis de saisir

au vif l'action *indirecte* d'un organisme comme la Délégation des Gauches. Si le Président du Conseil est un Waldeck-Rousseau, un Clemenceau elle peut être active impunément. Mais si le Président du Conseil est une personnalité moins énergique, cette même activité est le signe d'une diminution du prestige et de l'autorité du Cabinet, et inéluctablement de son manque de vitalité. Deschanel disait le 17 avril 1904 dans un discours prononcé à Saint-Mandé :

« Dans tous les cas c'est la Délégation des groupes qui délibère « et qui décide. Dès lors, le Gouvernement, en fait, n'est plus « dans le Ministère responsable, il est dans un Comité irres- « ponsable, issu d'organismes artificiels. Je n'accuse pas les « hommes, je dénonce un système qui est le résultat d'une « situation fausse... Un tel système n'a rien de commun avec « le Gouvernement parlementaire je dirai plus, il n'a rien de « commun avec la notion même du Gouvernement ».

Admettons qu'il y ait dans cette affirmation une part d'exagération politique. Admettons que Combes comme il s'en était défendu le 13 septembre à Tréguier et le 11 octobre 1903 à Clermont-Ferrand n'ait pas été le « prisonnier des groupes répu- « blicains et de Jaurès ». Il n'en demeure pas moins que trop souvent les faits peuvent donner raison à M. Joseph-Barthélemy qui élève le débat : « Une nouvelle conception de l'Exécutif a « été appliquée en fait dans la République actuelle et elle a été « l'objet d'une affirmation théorique, solennellement portée à « la tribune de la Chambre. L'Exécutif ne doit pas se poser en « représentant de la souveraineté nationale : agent docile des « volontés capricieuses d'une majorité mouvante, il doit seule- « ment chercher à dégager quelle est la volonté des seuls repré- « sentants véritables de la nation : des députés ».

Mais alors quelle peut être la stabilité du Cabinet dans un tel régime hybride qui n'est plus le régime parlementaire mais qui n'a point la franchise, ni surtout l'irresponsabilité ministérielle, du Gouvernement conventionnel ? ou plutôt le fait que le Cabinet soit stable ou instable a-t-il désormais quelque importance ?

L'esprit du parlementarisme français

A. — Au terme de ce Titre relatif aux rapports du Parlement et du Cabinet il est opportun, en se plaçant d'un point de vue plus général, de tirer une leçon du fonctionnement de la responsabilité ministérielle en France. Par là seront décelées certaines causes de l'instabilité gouvernementale.

La notion de responsabilité ministérielle reçoit une double extension. Les développements antérieurs sur le rôle du Sénat, des Commissions, de la Délégation des Gauches ont montré que le Ministère se tient le plus souvent pour discrédité s'il a subi le moindre échec devant l'un de ces organes ; peu lui importe qu'ils aient une origine constitutionnelle ou une origine réglementaire ; qu'ils soient des Assemblées politiques ou des formations de travail parlementaire. Mais, en outre, devant les Chambres elles-mêmes, et les précédents cités en grand nombre le prouvent, le Cabinet est *à tout moment* responsable : que l'objet du débat et du scrutin soit une interpellation ou un texte de loi ; que la question ait une réelle importance — comme le rejet en bloc du budget — ou au contraire soit de pure procédure — comme la fixation de la date d'une interpellation. En réalité le contrôle parlementaire qui est théoriquement distinct de la fonction législative, est exercé d'une manière constante ; c'est à peine si l'on peut faire la différence entre un contrôle parlementaire *a posteriori*, qui se manifeste par l'interpellation, et un contrôle parlementaire préventif, qui joue au moment même de l'initiative gouvernementale, lors du dépôt et de la discussion des projets de lois et de budgets. La confusion est certaine dans la pensée des membres de l'Assemblée qui légifèrent avec une arrière-pensée de contrôle. Elle apparaît du reste inévitable à un moment précis ; lorsqu'un Ministère nouvellement constitué élabore un programme de Gouvernement condensé dans la déclaration ministérielle, il dresse une liste de ses initiatives futures ; or le Parlement, en discutant les traditionnelles interpellations sur la politique générale qui suivent la lecture de ce

document, exerce son droit de contrôle et met en jeu une responsabilité encore virtuelle du Cabinet, puisqu'aucune action qui mérite d'être sanctionnée, n'a encore eu lieu. En somme le Parlement a pour mission essentielle et constante de juger le Cabinet : avant que la décision soit parfaite, pendant qu'elle reçoit exécution, après sa réalisation pratique ; il fait en outre, et comme accessoirement, acte de législateur.

Cette généralisation du contrôle parlementaire est aggravée par le poids d'une double présomption. La première est que « la question de confiance est toujours posée », comme disait Clemenceau. Dupriez a fort exactement écrit à ce propos :

« La majorité, une fois travaillée par le désir de changer de « guides, saisit la première occasion qui se présente de manifes- « ter sa volonté de ne plus accepter la direction du Cabinet. Les « ministres de leur côté, dès qu'ils sentent les résistances se « former autour d'eux, cherchent à les vaincre immédiatement « et à consolider leurs positions, en jetant leur portefeuille « dans le débat qui s'ouvre... Peu importe l'importance intrin- « sèque de la question discutée, puisque le vote a un autre ob- « jectif bien déterminé. Peu importent aussi les opinions des « députés sur le fond même des dispositions soumises à leurs « votes ; la majorité oublie son programme et ses résolutions « antérieures, sans crainte même de montrer son incohérence « et sa mobilité... Il suffit souvent d'un simple incident survenu « au cours de la discussion ; les ministres saisissent ainsi une « occasion qu'ils croient bonne pour engager la bataille et « reconquérir une majorité qui commence à se débander ».

Toute autre est la pratique anglaise. Sir John Simon, dans une conférence donnée à Paris, a insisté sur ce point qu'un vote défavorable de la Chambre des Communes qui se produit à l'improviste ne renverse pas le Ministère. En Angleterre, le Gouvernement ne pose pas la question de confiance et il n'est contraint de se retirer que s'il est battu sur une question d'importance capitale ou si la Chambre des Communes vote un blâme après un grand débat [149].

149. Conférence faite le 28 février 1936, cf. *Revue du droit public*, 1935, p. 179.

La seconde présomption n'est pas moins grave : tout vote ambigu du Parlement est systématiquement interprété comme constituant retrait de confiance. Le Cabinet, qui a provoqué le débat ou qui a dû le subir, est tenu de remporter une impeccable victoire ; il ne doit pas compter sur l'indulgence de ses partenaires et l'expérience montre qu'il est le premier à donner un sens pessimiste et une sanction expéditive à une décision équivoque ; il suffit de se souvenir de la chute de Combes et de la démission volontaire de Briand en 1910 et 1911 pour comprendre la valeur de ces formules.

Dès lors comment s'étonner de ce que la responsabilité ministérielle qui « a pour but de maintenir d'accord la politique « ministérielle et la politique de la majorité de l'Assemblée »[150], soit devenue le principal facteur de l'instabilité gouvernementale ?

Cet automatisme de la défaite, cette susceptibilité du Ministère s'expliquent par une particularité d'ordre essentiellement politique. La structure du Parlement, le nombre et l'organisation des partis, la composition de la majorité parlementaire et celle du Cabinet lui-même, telles sont les causes profondes auxquelles on aboutit dès que l'on enquête sur le fonctionnement du régime parlementaire français. Une Assemblée divisée, comme l'est la Chambre des Députés française, en partis et en groupes nombreux et autonomes, ne peut donner naissance qu'à une *majorité de coalition* dont les éléments gardent leur liberté d'évolution et de vote. Le Cabinet, émanation directe de cette majorité, en est une image réduite, plus ou moins exacte d'ailleurs, et le maintien de l'alliance des partis est absolument indispensable à sa durée. Or cette alliance repose sur une confiance réciproque des groupes et des partis ; lorsque la lassitude est venue, lorsque, pour un motif ou un autre, des divergences se manifestent entre les coalisés, n'importe quel débat peut devenir symbolique et décisif. La question de confiance n'est pas posée en réalité entre le Cabinet et la majorité ; il n'y a donc rien de surprenant à ce qu'un scrutin ambigu

150. R. Capitant, *Mélanges Carré de Malberg*, p. 39.

ou la manifestation d'hostilité d'une Commission précipitent la crise : ces événements prouvent en effet que l'unité de la majorité est compromise, sinon disparue, et que les assises mêmes du Cabinet sont ébranlées. Ce point a une importance capitale pour l'explication de l'instabilité ministérielle, il a de plus une portée générale, car il détermine aussi bien les crises d'origine parlementaire que certaines des crises internes dont les modalités seront précisées ultérieurement. Nous consacrerons au *problème de la majorité*, auquel il a été fait allusion à plusieurs reprises, un chapitre spécial et nous nous en tiendrons, pour le moment, à ces très succintes notations, car nous n'oublions pas que, si ce problème domine le fonctionnement de la responsabilité ministérielle, il n'est pas une question de responsabilité.

B. — L'attitude du Parlement à l'égard du Cabinet est caractérisée par l'abus des interpellations et des amendements, et elle dénote un état d'esprit tel que, à propos de la mise en jeu de la responsabilité ministérielle, la notion d'*opposition parlementaire* doit être évoquée.

I. — Un observateur de la vie constitutionnelle anglaise, Sir Maurice Amos, déclare à ce sujet : « Nous en sommes venus en « Angleterre à considérer comme une partie essentielle du méca- « nisme du Gouvernement l'opposition organisée et responsable « qui ne cesse de critiquer les mesures législatives, financières, « et administratives du parti au pouvoir. Cette intégration « de l'adversaire dans les rouages actifs de la machine gou- « vernementale s'est trouvée consacrée par la formule : « l'oppo- « sition de Sa Majesté ». L'opposition, à la considérer du point « de vue même du parti qui, à un moment donné, a la responsa- « bilité du Gouvernement, est beaucoup plus qu'un groupe « d'ennemis vaincus et impuissants. Elle représente une partie « considérable de la Nation ; elle offre l'éventualité d'un Gou- « vernement possible et, suivant une expérience courante, l'al- « ternative immédiate d'un Gouvernement présent. Dans les « cas assez fréquents où la divergence d'opinion tient plutôt à « une querelle de tactique qu'à un conflit de doctrines, il n'est

« pas rare que les chefs de l'opposition sonnent le ralliement « pour soutenir le Gouvernement. Le Gouvernement peut « s'entendre avec les chefs d'une opposition disciplinée sur des « questions telles que l'ordre du jour de la Chambre et la « composition des Commissions ; il peut leur confier des infor- « mations secrètes ; enfin et surtout l'opposition permet au « parti au pouvoir de trouver à coup sûr l'occasion d'exposer « son programme à la Nation de la manière la plus vigoureuse et « la plus séduisante, c'est-à-dire sous la forme d'une riposte « directe à une attaque massive et déterminée ».

On ne peut pas prétendre que cette notion soit complètement étrangère au parlementarisme français. La Chambre a connu des chefs de l'opposition qui, sans se départir des opinions politiques qui les séparait des membres du Cabinet montraient une grande compréhension des nécessités nationales : Ribot de 1902 à 1908, Albert de Mun, en sont des exemples. Avec la connaissance plus grande de la pratique anglaise, un mouvement semble s'amorcer en ce sens.

En mai 1936, après le succès électoral d'une nouvelle majorité, M. Paul Reynaud a déclaré à la presse[151] : « L'opposition « est un service public comme le Gouvernement. Son premier « devoir est de ne pas nuire au crédit de l'Etat. Je souhaite « vivement que ce début de panique auquel nous assistons « n'ait pas de suite. Il faut que le régime puisse jouer. Le peuple « continuant à souffrir de la crise a voulu mettre d'autres partis « au pouvoir comme un malade qui souffre se retourne sur sa « couche. La volonté du peuple doit être respectée. Cette faculté « de changer de politique, c'est la soupape de sûreté du régime. « Le parti socialiste qui va prendre le pouvoir tiendra certai- « nement à honneur de montrer qu'il est préoccupé des néces- « sités gouvernementales qui sont en dehors de tout programme « et de tout parti.

« L'opposition aura, dans cette législature, un rôle éminent « à jouer, du fait même de la tradition gouvernementale qu'elle « détient. C'est en se montrant ferme et préoccupée par dessus

151. *Le Temps*, 9 mai 1936.

« tout de l'intérêt public qu'elle reconquerra la confiance du « pays que l'insuccès de sa politique lui a fait perdre ».

Mais avant d'en arriver à cette conception, beaucoup de Ministères ont été ébranlés par les excès d'une opposition inorganisée, agressive, prompte à se dissoudre et pour tout dire aussi mobile que la majorité elle-même. La multiplicité des partis est incontestablement à l'origine de cette situation. Le fait que l'opposition soit souvent formée de groupes extrêmes ne lui permet pas de revendiquer une responsabilité devant l'opinion publique ; elle ne vise pas à modifier les conditions électorales, à provoquer, par une action à portée lointaine, les oscillations du suffrage universel ; au contraire, elle a un but immédiat et unique, la chute du Cabinet.

Le meilleur exemple de cette action perturbatrice de l'opposition est donné dès l'origine de la IIIe République par l'alliance de fait du parti radical intransigeant, dont Clemenceau est le leader et de la Droite monarchiste et bonapartiste, appelée alors l'*Opposition constitutionnelle*, avec Granier de Cassagnac comme boute-en-train. Gambetta, Jules Ferry, Brisson succombent à leurs attaques brillantes. Plus près de nous, depuis 1924 par exemple, à diverses reprises des Cabinets ont été anéantis par la coalition des groupes socialiste et communiste d'une part et du groupe de l'Union républicaine démocratique d'autre part. L'aggressivité des opposants est renforcée par le fait que la coalition qui vise à la chute du Cabinet ne coïncide pas avec une coalition électorale ; étant disparate, l'opposition ne peut pas attendre les fruits d'une calme et patiente campagne qui serait en quelque sorte une version négative de la collaboration gouvernementale ; elle est prompte à la destruction et, à tout coup, le Ministère succombe.

Cette tendance fondamentale est renforcée par les habitudes individualistes des parlementaires français : « L'interpellation « n'est pas l'attaque d'un parti susceptible de fournir lui-« même une majorité dans la Chambre et de saisir le pouvoir « qu'il ravit à l'adversaire, mais l'attaque isolée d'une personne « politique ou d'un groupe qui amènent la crise par une majo-« rité de hasard et qui sont incapables de la dénouer par eux-

« mêmes. Bref l'interpellation n'est pas organique, elle est acci-
« dentelle. De là sa fréquence, son incohérence et son action
« perturbatrice »[152].

De son côté le Cabinet n'est pas sûr de sa majorité. La multiplicité des groupes rend également possible l'existence de plusieurs majorités ; au moindre incident, le chef du Gouvernement perçoit, ou croit percevoir un craquement ; il suffit qu'une affaire suscite quelque difficulté pour qu'elle devienne instantanément la pierre d'achoppement de la politique gouvernementale, même si elle n'a qu'une minime importance intrinsèque. Suivant volontiers l'opposition dans sa tentative de grossir toutes les affaires le Cabinet, dont l'homogénéité n'est pas la qualité dominante, se croit tenu de prouver sa force en posant la question de gouvernement. On s'habitue ainsi à une déformation de la notion de confiance et un Cabinet, en raison de la composition de la majorité et de la sienne propre, peut être amené à se retirer après un vote défavorable sur une question anodine. Ces dispositions convergentes et solidaires de la majorité, de l'opposition et du Cabinet sont au surplus renforcées par le tempérament politique du Corps électoral, dont le sentiment dominant est la méfiance à l'égard du Pouvoir Exécutif. L'histoire constitutionnelle antérieure à 1875 a montré trop souvent à quels errements peuvent s'abandonner les gouvernants lorsqu'ils ne se considèrent point comme étant étroitement dépendants de l'Assemblée. Ces précédents ont suscité dans l'esprit des premiers républicains une aversion instinctive contre le « Pouvoir », et la tradition a été bien conservée. Cette attitude a été, récemment encore, érigée en système par Alain dans ses *Eléments d'une doctrine radicale*[153]. Le député doit toujours être en bataille et son rôle principal est de s'opposer à l'insinuante « tyrannie » ; on lui pardonnera aisément d'avoir été farouche à l'égard du Gouvernement ; on lui reprochera au contraire d'avoir été complaisant et accommodant. Du côté du Cabinet un sentiment complémentaire accen-

152. Redslob, *Le régime parlementaire*, p. 213.

153. Alain, *Elément d'une doctrine radicale*, N.R.F. 1924. La doctrine politique d'Alain a été exposée par M. R. Capitant dans les *Mélanges Négulesco*.

tue les effets de cette mentalité si peu propice à la stabilité ministérielle. Les ministres sont généralement pris au sein des Assemblées et, n'en déplaise à Alain, ils ne deviennent pas, par le fait même qu'ils occupent un fauteuil historique, de féroces contempteurs des prérogatives parlementaires ; au contraire ils demeurent en contact intime avec ceux qui étaient hier encore leurs pairs et ils ne se dépouillent peut-être pas toujours de la méfiance atavique à l'égard du « Pouvoir » dont ils sont eux-mêmes les titulaires. Ils savent bien, en outre, qu'on leur tiendra compte d'une soumission momentanée alors qu'une légitime tentative de résistance serait qualifiée aussitôt d'acte du pouvoir personnel et pour ainsi dire notée d'infâmie. Comme ils désirent se ménager pour d'autres circonstances l'audience de leurs collègues et commettants, ils préfèrent interpréter à leur désavantage un vote équivoque, et se retirer. Il existe une sorte d'allégresse dans la défaite, et la susceptibilité est la vertu nécessaire des ministres qui veulent être toujours « ministrables ».

II. — Ces dispositions se traduisent en fait par l'abus des interpellations et par l'acceptation trop fréquente d'un débat à portée politique. M. Joseph-Barthélemy l'a signalé dans l'*Encyclopédie française*[154] ; mais bien avant 1936, cette habitude caractéristique de la vie parlementaire française avait été dénoncée. E. de Pressensé procédant, en 1881, à une revue rétrospective des trois premiers Ministères de la Présidence Grévy note qu'ils ont été ébranlés par de trop fréquentes interpellations qui « ont « préparé leur chute sans l'effectuer » ; le Ministère Dufaure a été « ruiné » ; le Ministère Waddington « est mort de toutes les « demi-victoires qu'il a remportées... et il a été comme épuisé « par un harcèlement continuel »[155].

Spuller en 1895 fait une constatation identique[156] : « Les « Chambres ont toujours une tendance marquée à préférer

154. *Encyclopédie française*, t. X, 10-68-5.

155. E. de Pressensé, *La Chambre de* 1881, *Revue politique et littéraire*, 3e série, 1re année, (6 août 1881).

156. *Revue politique et parlementaire*, 1895 t. 1, p. 1.

« l'exercice de leur pouvoir de contrôle qui ne leur plaît tant que « parce qu'elles lui attribuent tous les caractères d'un pouvoir « de Gouvernement ». Les Cabinets sont vraiment dans la dépendance des majorités parlementaires d'où ils sont sortis et « l'interpellation est la voie de cette usurpation ». Il reprochait enfin aux parlementaires de vouloir « jouer aux conven- « tionnels au petit pied » et il constatait que « le temps de la « Chambre ne lui appartient plus, il est au premier venu qui « voudra le prendre, ne fut-ce que pour satifaire un caprice». Comment s'étonner de ce que les ministres débordés soient, tôt ou tard, mis en minorité ? Un premier débat ébranle le crédit du Ministère, un second l'anéantit, à moins que le Président du Conseil, pressentant la désagrégation prochaine de sa majorité, ne préfère se retirer spontanément. La fonction de chef du Gouvernement est épuisante et des hommes d'Etat se sont plaints de surmenage et de la perte de temps qu'entraînent les longues séances passées dans une salle surpeuplée et surchauffée. Il convient sans doute de ne pas trop exagérer cet inconvénient ; pourtant le désir d'échapper à ces luttes incessantes a pu pousser parfois les Présidents du Conseil à céder la place sans user de toutes les ressources de la situation et sans provoquer une nouvelle et explicite décision de l'Assemblée.

D'ailleurs le jeu des interpellations s'agrémente de variantes. Si le Cabinet résiste, on adopte volontiers une tactique de fractionnement de la difficulté. François-Albert, en très fin journaliste, a décrit ce que le *Rappel* du 11 août 1896 appelait déjà le système des « pelures d'oranges ».

« Il consiste à chercher de petites noises aux collaborateurs « du Président du Conseil, plus faciles à atteindre que le chef « lui-même.

« Il s'agit en effet de parvenir à isoler le collaborateur dans « des conditions telles qu'on réussisse à l'abattre sans que le « généralissime du Gouvernement ait pu ou voulu lui porter « secours. Car il est bien clair que si celui-ci se solidarise avec « son lieutenant, neuf fois sur dix, il n'y a rien de fait. Et s'il » a négligé de se solidariser et que l'autre succombe, il en résulte

« toujours un ébranlement général de l'édifice auquel on vient « d'arracher une pierre... ».

C'est ainsi que furent usés en détail quelques Ministères dont on renonçait à abattre le chef :

« Le Cabinet Combes périt par Pelletan et le général André, « la chute de M. Thomson préluda au glissement du premier « Cabinet Clemenceau ; Waldeck-Rousseau lui-même eut à « faire face aux attaques dirigées contre son garde des Sceaux, « M. Monis, après qu'on lui eut enlevé le concours du général « de Galliffet »[157].

Agressivité, habilité, désir passionné de renverser le Cabinet telles sont, en résumé, les caractéristiques de l'Opposition parlementaire en France. L'efficacité de son action est conditionnée par l'état des partis et la structure de l'Assemblée. En face d'une majorité forte, non travaillée par des courants contradictoires, dirigée par un chef énergique, l'effort des opposants sera vain et la virulence des attaques atténuée. Ferry, Méline, Waldeck-Rousseau, Combes, Clemenceau, Poincaré, avaient en face d'eux les mêmes parlementaires que Freycinet, Dupuy, Périer, Briand, Monis, Tardieu et Herriot ; pourtant les uns se sont maintenus au pouvoir pendant une période assez longue, alors que les autres se sont débattus et ont assez vite succombé[158].

157. *Revue politique et parlementaire*, 1921, t. 3, p. 117.

158. L'inconvénient que présentent ces attaques incessantes a été particulièrement sensible au cours des années 1893 et 1894, à un moment où les plus grands espoirs semblaient permis sur l'évolution du parlementarisme par suite de la composition bipartite de l'Assemblée (*a*).

Le deuxième Ministère Ribot aborde la Chambre le 12 janvier 1893 : comme il est quasi-identique au premier dont la carrière a été brève, aucune déclaration ministérielle n'est lue par le Président du Conseil ; cette circonstance ne le dispense point toutefois de répondre aux interpellations de Hubbard et de Chiché

a) La Chambre élue en 1893 a tenu 633 séances publiques.
291 *interpellations* ont été *déposées*,
209 ont été *discutées*,
115 *questions* ont été posées,
523 *ordres du jour motivés* ont été *déposés*,
11 ont été *votés*.
86 *ordres du jour purs et simples* ont été *votés*.

C. — L'interpellation est redoutable pour un Gouvernement dont les fondements parlementaires sont mal assurés ; elle

sur la politique générale. Jusqu'au 30 mars, jour de sa chute, le Cabinet devra subir onze assauts analogues, dont six au moins sont très sérieux et nécessitent l'intervention de Ribot lui-même.

L'affaire du Panama, et le déroulement de la procédure judiciaire qui la termine, fournissent le thème principal des débats des 7 et 8 février et 13 mars, ce dernier jour le Président du Conseil doit poser la question de confiance (*b*). Enfin le 18 février une interpellation Leydet sur la politique générale donne aux divers partis l'occasion de définir leurs positions à l'égard du Gouvernement et en vue des futures élections. Toutefois, le 30 mars ce n'est pas à la suite d'une interpellation que succombe le Cabinet Ribot, mais à l'occasion du vote du budget.

Les débuts du Ministère Dupuy, qui succède, au second Ministère Ribot, sont paisibles puisque, du 4 avril au 22 juin, aucun événement parlementaire d'importance ne trouble l'action gouvernementale. Mais avant les vacances parlementaires et la clôture de la session ordinaire, le Cabinet est fortement menacé par les débats provoqués à la suite d'incidents survenus au Quartier Latin et qui ont entraîné mort d'homme (*c*). Le 3 juillet, M. Millerand critique avec violence les procédés brutaux de la police. Les désordres ayant changé de nature à la suite de la participation d'éléments syndicalistes, le Gouvernement ordonne le 6 juillet la fermeture de la Bourse du Travail ; aussitôt Paulin-Méry, Dreyfus, Tony-Révillon, appuyés par Lockroy et Brisson, déposent des interpellations et une offensive en règle est menée contre Dupuy ; d'ailleurs elle se termine à son avantage et il obtient le 9 juillet un ordre du jour de confiance par 343 voix contre 134.

Le 21 novembre, le Cabinet prend contact avec la Chambre nouvellement élue (20 août et 3 septembre) et le Président du Conseil lit une véritable déclaration ministérielle ; aussitôt les *leaders* socialistes Jaurès et Millerand, ouvrent un ample débat qui se termine par la retraite du Ministère (*d*).

Ribot et Dupuy n'ont connu ni l'indulgence ni la patience de l'Assemblée, pourtant leur carrière gouvernementale très brève n'a pas été brisée uniquement par l'usage excessif des interpellations ; d'autres causes sont intervenues, notamment les élections législatives. Il en est tout autrement du Cabinet Périer dont le cas est beaucoup plus significatif. Le nouveau Président du Conseil est le chef d'une majorité qui semble forte et relativement homogène. Pourtant, entré en fonctions, le 3 décembre 1893, il est démissionnaire le 22 mai 1894 et la brièveté de son Ministère est exclusivement due à l'infatigable combativité de l'opposition. Elle l'oblige à tout instant à poser la question de confiance et elle parvient, sur une question secondaire, à surprendre la majorité désemparée et

---

b) 13 mars. Interpellations Desprès, relative à l'incident Soinoury à la Cour d'Assises de Paris (10 mars 1893) et à la déposition (11 mars) de Léon Bourgeois, ministre de la Justice, démissionnaire pour fournir librement des explications.

c) Le 1er juillet 1893, ces incidents avaient pour origine la condamnation d'étudiants pour outrages publics à la pudeur à la suite du bal de l'Ecole des Beaux-Arts (8 février) ; un monôme de protestation devant le Sénat et au domicile du sénateur Bérenger, promoteur de la poursuite se termina tragiquement.

d) *Supra*, p. 72.

n'est que gênante pour un Gouvernement dont la majorité est fidèle et dont le chef est incontesté. Il n'en demeure pas moins

essoufflée. En moins de six mois, vingt deux interpellations et vingt deux questions orales sont développées ou posées sur les sujets les plus variés (*e*).

Enfin le 22 mai, une dernière interpellation a raison du Cabinet pourtant sorti vainqueur de maintes embûches plus périlleuses. Le député Salis pose au ministre des Travaux Publics, Jonnart, une question sur le refus de congé opposé à leurs employés par les compagnies de Chemin de fer, de telle sorte qu'ils ne puissent prendre part au Congrès national de la Fédération des chemins de fer ; un débat est ouvert sur la question de savoir si la loi de 1884 sur les syndicats professionnels est applicable aux agents commissionnés de l'Etat et le député Jourde transforme la question en interpellation. Jonnart n'admet point que le droit syndical soit reconnu aux employés de chemin de fer ; M. Millerand reprend un ordre du jour en sens contraire, naguère accepté par le ministre des Travaux publics Viette et de Ramel propose au nom de la Droite un texte analogue. Le

---

e) 4 *décembre* 1893 : Paschal Grousset interpelle *indirectement* le Gouvernement en développant une proposition d'amnistie pour faits politiques ou de grève ; après un discours du ministre de l'Intérieur, Raynal, le Cabinet obtient 31 voix de majorité.

18 *décembre* 1893 : Interpellation Turrel sur la politique douanière, et interpellation Basly sur les tarifs du chemin de fer du Nord.

20 *janvier* 1894 : Interpellation Mirman sur la publication des statistiques ; interpellation Vigné sur l'interdiction d'une pièce de Hartmann.

22 *janvier* : Interpellation Berger sur la construction de la gare des Invalides. Interpellation Brunet sur la politique à Madagascar, *discours du Président du Conseil.*

25 *janvier* : Interpellation Groux sur les charbonnages français.

27 *janvier* : Interpellation Clovis Hugues sur l'application des lois contre les menées anarchistes (Séance tumultueuse).

30 *janvier* et 2 *février* : Interpellation Lockroy sur la Marine.

3 *et* 10 *février* : Interpellation Fabérot sur la fermeture de la Bourse du Travail.

12 *février* : Interpellation Bouge sur l'interdiction des manifestations aux tombes des anarchistes.

3 *mars* : Interpellation Denys Cochin sur l'arrêté du maire de Saint-Denis mettant en question la politique religieuse du Cabinet ; *discours de Spuller et de Périer définissant « l'esprit nouveau ».*

7 *mars* : Interpellations Turrel et Brousse sur la mévente des vins.

10 *mars* : Interpellation de Baudry d'Asson sur la comptabilité des fabriques. *Second discours de Spuller.*

12 et 16 *mars* : Discussion d'une proposition de révision émanant de Bourgeois (Jura) donnant lieu à un débat au cours duquel *Périer définit la politique du Cabinet. L'ordre du jour de confiance est voté* : 292-206.

30 *avril* : Interpellation Jaurès, *Périer prononce un très important discours.*

1er *mai* : Interpellation Chauvière sur le logement du Préfet de la Seine.

17 *mai* : Interpellation Raiberti, Pourquery de Boisserin, Goujat, *sur la politique religieuse. — Discours de Périer, Question de confiance* (292-193) — (304-122).

que l'aménagement actuel de la responsabilité ministérielle a paru, à beaucoup d'auteurs, de nature à faciliter, sinon à amplifier ces dispositions d'ordre politique ou psychologique. Aussi un mouvement de réforme constitutionnelle s'est-il produit dans ce sens ; d'éminents juristes ont préconisé la *rationalisation* du régime parlementaire comme remède à l'instabilité du

ministre demande alors la priorité pour l'ordre du jour pur et simple, elle est refusée par 251 voix contre 217 ; après ce vote, intervenant à la suite d'une simple question, le Ministère se retire. La campagne de désagrégation de la majorité menée par ses adversaires a abouti.

Quelques années plus tard, la même attitude est observée par la minorité qui essaie, mais en vain cette fois, d'ébranler le Cabinet Waldeck-Rousseau. Le doyen Moreau a relevé dans une chronique de la *Revue du droit public* (*f*) qu'au cours des années 1899, 1900 et 1901, 294 interpellations et 95 questions ont été adressées aux ministres. Mais d'une part, la majorité étant plus unie, d'autre part le Président du Conseil étant doué d'une grande énergie et exerçant magistralement le *leading* de l'Assemblée, aucun des débats ainsi soulevés n'a eu d'issue fâcheuse pour le Cabinet. Cette comparaison de deux périodes différentes permet de rectifier le jugement qui pourrait être formulé trop rapidement : l'interpellation est une arme commode mais qui serait insuffisante si des conditions parlementaires défavorables, telles que la faiblesse de la majorité ou le discrédit du Cabinet, n'envenimaient point les blessures qu'elle occasionne. Le Cabinet Combes fournit à ce titre un précieux exemple : tant que le Président du Conseil du « Bloc » tient bien en main sa majorité, les attaques incessantes de l'opposition que conduit Ribot demeurent vaines ; au contraire, dès que son autorité diminue, dès qu'une partie de ses troupes devient réticente, la moindre interpellation porte, et, après les séances passionnées de décembre 1904 et de janvier 1905, le Cabinet est acculé à la démission.

En somme l'interpellation joue un rôle capital dans les moments d'hésitation, où l'Assemblée est en proie à une crise dûe au reclassement des partis. Ainsi en est-il des Cabinets Briand de 1909 à 1911 ; le Président du Conseil veut-il se tailler une majorité nouvelle et créer un grand parti central ? aussitôt les interpellations fusent de toutes parts ; et de juillet 1909 à février 1911, 244 sont déposées, 136 sont discutées.

Briand sera encore, en 1921, indirectement victime de l'ardeur de ses adversaires, 232 demandes d'interpellations sont déposées ; 90 viennent en discussion (dont 9 sur la politique générale, 3 sur la politique financière, et 43 sur la politique extérieure).

---

f) *Revue du droit public*, 1903, t. 1, 105 :
1899 : 107 interpellations dont 3 retirées.
33 questions, dont 3 transformées en interpellations.
1900 : 98 interpellations dont 5 retirées.
36 questions dont 6 transformées en interpellations.
1901 : 89 interpellations dont 1 transformée en question.
26 questions dont 2 transformées en interpellations.

Cabinet. Ils s'inspirent notamment des nombreuses constitutions d'après-guerre qui ont établi des règles strictes pour le jeu de la responsabilité ministérielle. « Les membres des diver-« ses Assemblées constituantes se sont souvenu des chutes trop « fréquentes des Ministères, chutes aboutissant à l'affaiblis-« sement du Pouvoir, et c'est pour protéger les nouveaux Etats « contre un parlementarisme trop houleux et contre des chutes « trop rapides des Cabinets, que nous trouvons, dans certains « textes de nouvelles procédures où l'on s'efforce de réglemen-« ter le vote de confiance, et, sans attenter à la liberté du « Parlement, de donner au Gouvernement des garanties contre « un vote hâtif ou irréfléchi de défiance ». M. Mirkine-Guetzévitch, de qui sont les lignes précédentes [159], fournit quelques exemples : ainsi les paragraphes 75 et suivants de la constitution tchécoslovaque [160] exigeait pour un vote de défiance la réunion d'un *quorum* égal à la majorité absolue et le vote nominal. De plus, la proposition devait être signée au moins par cent députés et communiquée à un comité spécial qui présente un rapport dans les huit jours. La constitution de la Grèce, de 1927, article 88, exige que le vote de défiance soit signé par vingt députés au moins et qu'il soit spécifié dans le texte même du vote l'objet des débats à propos duquel on propose la défiance. Le vote de défiance, à moins qu'il ne soit proposé par la moitié des députés, ne peut être proposé que deux mois après un vote précédent du même genre. L'examen de la proposition ne peut commencer que deux jours après son dépôt et ne peut se prolonger plus de cinq jours. Le vote pour être reconnu valable doit avoir recueilli les deux-cinquièmes des voix [161].

159. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, 2e éd., 1936, p. 19.

160. DELPECH et LAFERRIÈRE, *Les constitutions modernes*, p. 839.

161. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Ibid*, p. 208 ; O. DUPOND, *La réglementation de la responsabilité ministérielle*.

« Les procédures instituées pour assurer la stabilité du Cabinet peuvent être « classées de la manière suivante : 1° initiative *collective* et non pas individuelle « de la mise en jeu de la responsabilité individuelle (Bavière, art. 55-11 et « Prusse, art. 57-11) ; 2° Exigence d'un délai minimum entre le dépôt ou la mise « à l'ordre du jour de la motion de défiance et le débat ainsi que le vote à inter-

Le « *Comité technique pour la réforme de l'Etat* », appliquant ces principes à la France, propose d'insérer dans la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, un article 9 *bis* ; ce texte fort intéressant, fait jouer successivement deux armes défensives du Cabinet la procédure du vote de défiance et la dissolution qui est le pendant de la responsabilité ministérielle : « Il ne peut « être procédé à un vote de défiance, à l'égard du Gouvernement, « qu'autant que, trois jours auparavant, la demande écrite, « signée d'un tiers au moins des membres de la Chambre, en « aura été formulée.

« La Chambre se prononce sur une motion de défiance, par « un vote personnel et dans un scrutin à la tribune.

« Si, dans un délai de trois jours, après un vote de défiance, « le Président du Conseil n'a pas sollicité et obtenu du Prési- « dent de la République un décret de dissolution ou, en cas de « divergence au sujet d'un texte législatif à la Chambre, un « décret de referendum sur ce texte, dans les conditions prévues « aux articles 5 et 5 *bis* de la loi constitutionnelle du 25 février « 1875, le Gouvernement doit démissionner.

« A l'issue de la consultation populaire provoquée par « cette dissolution ou ce referendum, il est procédé, sur la « question de la confiance à accorder au Cabinet, à un nouveau « vote, dans les conditions prévues aux alinéas premier et « second du présent article »[162].

D'autres auteurs, peu soucieux de mettre en mouvement l'appareil délicat de la révision de la Constitution se contentent de préconiser une réforme des méthodes de travail parlementaire. Les abus du droit de parole et d'interpellation exposent le Cabinet à des attaques soudaines et dangereuses ; si le règle-

« venir (Prusse, art. 57-III, Grèce, art. 88, Pologne, art. 58) ; 3° Soumission de « la proposition d'un vote de défiance à l'examen d'une délégation de l'Assemblée « avant que celle-ci ne soit saisie (Tchécoslovaquie, art. 76) ; 4° Exigence d'une « majorité *qualifiée* ; *a*) décision explicite, *motivée* (Weimar, art. 54, Pologne, « art. 58 ; Grèce, art. 88) ; 5° Ecoulement d'un délai avant que l'existence du « Cabinet puisse être à nouveau mis en question (Grèce, art. 88, 2 mois) ».

162. J. Bardoux, *La France de demain*, Sirey, 1936, p. 18, 81 (*c*), 84. M. Pomaret en juin 1936 a également proposé une procédure de garantie.

ment de la Chambre opposait un obstacle à cette intempérance parlementaire les crises imprévues seraient moins fréquentes et les crises sérieuses ne se produiraient qu'après l'emploi d'une procédure permettant au Ministère de défendre son existence. La Chambre a d'ailleurs reconnu l'intérêt d'une telle réforme et à diverses reprises elle a modifié son règlement ; citons simplement la très importante résolution du 15 juillet 1926, votée sur le rapport de M. Joseph-Barthélemy, alors député du Gers, et celle du 22 janvier 1935, qui tend notamment à organiser le contrôle parlementaire en réglementant le droit d'interpellation, c'est ainsi qu'aux termes de l'art. 112 *bis* nouveau, la *Conférence des présidents* obtient le droit de réduire le nombre des interpellations et de fixer la durée de la discussion en faisant une répartition du temps de parole[163]. Ces tentatives sont louables, mais on ne peut pas dire que les faits aient prouvé leur efficacité.

La diminution de la durée des sessions parlementaires a été proposée également comme un moyen de protection du Cabinet ; on pense qu'en l'absence des Assemblées, celui-ci agira plus à l'aise et que sera réduit le nombre des attaques et des manœuvres politiques dirigées contre lui. Cette vue paraît un peu simpliste et, à moins qu'on ne veuille abandonner délibérément le parlementarisme, il n'est point possible d'écourter à l'extrême le temps de session des Chambres. La complexité de la législation moderne et le vote du budget rendent leur présence indispensable pendant plusieurs mois. De plus, rien ne prouve qu'un séjour prolongé des députés aux champs adoucirait les mœurs parlementaires ; on peut aussi bien supposer que la susceptibilité et l'humeur, pour avoir été refoulées pendant

163. Sur cette question du Règlement de la Chambre : E. Pierre, *op. cit.*, N° 445 à 454, 596 et 30, 813, 888 et suiv., 930 ; Joseph-Barthélemy, *Le travail parlementaire et la crise de la démocratie contemporaine*, Sirey, 1931, chap. VI ; D^r Jouvenel, *Esquisse d'une réforme parlementaire*, *Revue de Paris*, 1927, p. 9 ; *Revue politique et parlementaire* : *a*) 1894, t. 1, p. 7, Jules Simon ; *b*) 1894, t. 3, p. 240, Lebon ; *c*) 1899, t. 1, p. 462 ; *Revue du droit public*, 1935, p. 248, Guillien, *La modification du règlement de la Chambre des députés* ; *J. off.*, *Chambre*, séance du 23 janvier 1935, p. 72-73, discours de M. Frossard.

plusieurs mois, seraient plus âpres encore ; n'oublions pas que les influences électorales déterminent en secret les attitudes de nombreux députés, et qu'il serait sans doute imprudent d'accentuer le caractère de *provinciaux* farouches, systématiquement hostiles aux empiètements inévitables du « Pouvoir », que l'on constate parfois chez ceux-ci. Relisons les *Eléments d'une doctrine radicale* d'Alain et nous laisserons au contraire les Chambres toujours en session pour que les *Salons* dissolvent insidieusement l'indépendance des *députés en sabots*[164] !

En définitive, il semble que la véritable amélioration des rapports entre le Parlement et le Cabinet doive être recherchée dans le domaine de la psychologie politique et non point dans celui de la technique parlementaire ou de la théorie juridique. L'instabilité ministérielle sera atténuée lorsque Parlement et Cabinet auront compris qu'après plusieurs décades de liberté politique, les soupçons de dictature sont sans fondement. Dès que cette évolution sera accomplie, les articles de notre Constitution, sans être en rien modifiés, ne seront plus interprétés systématiquement dans le sens le plus défavorable aux détenteurs du Pouvoir Exécutif ; à l'automatisme de la démission sera substituée une notion plus tempérée de la confiance et l'attitude du Cabinet, à l'issue d'un débat, sera déterminée par l'importance intrinsèque de celui-ci et non par le souci d'accomplir un acte rituel d'abdication. Une fois encore il faut faire appel aux formules si bien frappées de M. Joseph-Barthélemy :

« Il est certain que le progrès politique, que l'amélioration « du régime parlementaire ne résultera que des efforts combinés « de l'art constituant et de l'éducation de la démocratie. Il « faudrait apprendre au peuple à voir dans les efforts de l'Exé- « cutif pour accomplir sa mission constitutionnelle autre chose « qu'une tentative d'insurrection contre ce maître omnipotent « et infaillible qu'est le Parlement. Il faudrait arriver à une

164. Sur cette question de la durée des sessions : M. J. Bardoux, *op. cit.*, p. 79 et 85 fixe le maximum à 6 mois, avec prorogation automatique pour un an du budget en cours, s'il n'a pas été voté dans les délais. E. Pierre, *op. cit.*, N^os^ 497 à 504.

« telle suppression des préjugés que ces tentatives de l'Exécutif « puissent apparaître comme la manifestation d'une volonté « légitime de collaborer au bien général. Il faudrait aussi arriver « à une telle amélioration des mœurs politiques que le Parle- « ment à qui l'Exécutif résiste, ne se trouve pas offensé et que, « d'autre part, l'Exécutif ne soit pas considéré comme un vaincu « si son opinion ne finit pas par triompher »[165].

Là est, en vérité, la seule issue ; tous les plans de réforme, toutes les réformes elles-mêmes, demeureront vains s'ils ne sont vivifiés par un esprit de tolérance et si, dans les mœurs, ne se généralisent point les qualités civiques, sans lesquelles le parlementarisme risque de provoquer une déperdition des forces de la Nation.

165. Joseph-Barthélemy, *Le rôle du Pouvoir Exécutif*, p. 749.

TITRE III

Le Rôle du Président de la République

La durée du Cabinet dépend du Président de la République, de deux manières fort différentes. En premier lieu, la crise ministérielle peut être l'événement accessoire d'un événement principal ; la présidence de la République est vacante soit à cause du décès de son titulaire, soit à cause d'une démission, soit à l'expiration du septennat ; en vertu d'une tradition constante, le Cabinet en fonctions se retire, laissant au nouveau Chef de l'Etat, la faculté d'exercer son droit de nomination des ministres. En second lieu, le Ministère peut être contraint de se retirer, sans qu'une modification soit intervenue dans la situation présidentielle, en raison des relations particulières existant entre les deux branches du Pouvoir Exécutif à ce moment précis, ou en raison d'une action antérieure du Président. La démission du Cabinet est l'événement unique et elle revêt bien le caractère d'une crise ministérielle puisqu'elle résulte par un acte de volonté, immédiat ou lointain, d'un organe constitutionnel, et qu'elle n'est pas dictée par le respect d'une tradition formaliste.

Ces deux catégories de crises dont la signification juridique est très différente feront l'objet de deux *Chapitres* distincts.

CHAPITRE PREMIER

LES CRISES MINISTÉRIELLES CONSÉCUTIVES A L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

« Le droit de nommer les ministres étant l'une des attribu-« tions essentielles du Président de la République, le Cabinet « donne sa démission chaque fois qu'un nouveau Président est « appelé à prendre le Pouvoir Exécutif. Le Président qui entre « en fonctions peut alors, ou former un autre Cabinet, ou prier « les ministres démissionnaires de conserver leurs portefeuilles» [1]. Cette citation condense toute la substance théorique qui sert de fondement à la première catégorie de crises ministérielles d'origine présidentielle. Cette règle n'est pas explicitement énoncée dans la Constitution puisque le droit de nomination des ministres n'est reconnu au Président de la République qu'en vertu d'une interprétation extensive de l'article 3, paragraphe 4 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, ainsi conçu : « ... il nomme aux emplois civils et militaires... ».

L'examen des cas concrets permettra de constater que l'existence du Cabinet a été liée parfois à l'aléa d'une élection présidentielle, de telle sorte que le rôle du Chef de l'Etat dans le régime parlementaire français sera reconnu plus important qu'il ne semblerait de prime abord. En une telle occurrence,

1. E. Pierre, *Traité de Droit politique, Supplément* 1919, N° 98, p. 121.

les ministres n'accomplissent pas un acte purement protocolaire et la prééminence momentanée du Président de la République est indéniable. On ne saurait en effet prétendre que son choix est toujours dicté par le Parlement, comme il est possible que ce soit le cas en maintes autres crises, car, si cette assertion était exacte, il devrait former un Cabinet absolument identique à celui qu'il trouve lors de son accession à la présidence, puisque ce Cabinet a eu, jusqu'à ce moment, la confiance des Assemblées. Cette simple remarque montre l'intérêt que présente l'étude des précédents. Ceux-ci seront groupés en trois *Sections* relatives :

1° aux crises ministérielles purement *formelles*, ou encore *protocolaires*, qui se terminent promptement par la réinvestiture du Ministère démissionnaire ;

2° aux crises ministérielles *effectives* à la suite desquelles un Ministère est constitué par un nouveau Président du Conseil choisi par le Président de la République récemment élu ;

3° aux crises ministérielles rendues inévitables par l'*élection du Président du Conseil, en qualité de Président de la République.*

Section I
Les crises protocolaires

Lorsque le Président du Conseil, après l'issue du Congrès qui vient de nommer un Président de la République remet à celui-ci sa démission et celle de ses collègues, puis est prié de rester en fonctions sans modifier le Ministère, on ne saurait qualifier une telle suite d'événements du nom de crise ministérielle. Juridiquement deux Cabinets se sont succédé puisque des décrets ont été signés par le nouveau Président de la République donnant réinvestiture aux ministres, décrets insérés au *Journal officiel*[2] ; en réalité il ne s'agit que d'une interruption purement

2. E. Pierre, *op. cit.*, N° 98, p. 121.
« Dans ce dernier cas (lorsque les ministres sont priés de conserver leurs por-
« tefeuilles) une note annonçant que les démissions ont été refusées ne suffit pas

formelle dans le cours de la vie gouvernementale. Le Président du Conseil en remettant sa démission a marqué sa déférence à l'égard du Chef du Pouvoir Exécutif ; il a accompli un geste protocolaire qui ne modifie en rien la ligne de sa conduite. Un détail de procédure parlementaire marque bien la nature exacte de telles circonstances. Normalement un Cabinet nouveau lors de son premier contact avec le Parlement donne lecture d'une déclaration ministérielle. Au contraire un Cabinet reconstitué comme il est dit ci-dessus n'accomplit pas cette formalité traditionnelle. Pierre explique cette attitude par le fait que le message du nouveau Président de la République contresigné par le Président du Conseil tient lieu de déclaration[3]. Cette idée est juste, mais ne serait-il pas plus simple d'admettre que le Ministère n'a rien à déclarer aux Chambres aux yeux desquelles il serait censé n'avoir point démissionné, puisqu'aucune modification n'est intervenue dans sa composition ?

Il ne reste donc qu'à présenter une brève énumération des Ministères dont la démission doit être enregistrée par souci d'exactitude juridique, bien qu'elle n'ait aucune influence sur l'instabilité ministérielle ; tout au contraire elle prouve la stabilité de Cabinets qui auraient pu prendre prétexte de l'interprétation traditionnelle de l'article 3 de la loi du 25 février 1875 pour disparaître.

Six crises ont, ainsi, un caractère formaliste ou protocolaire ; ce sont :

1. démission du Cabinet Dupuy, le 27 juin 1894 ;
2. démission du Cabinet Dupuy, le 18 février 1899 ;
3. démission du Cabinet Rouvier, le 18 février 1906 ;
4. démission du Cabinet Briand, le 18 février 1913 ;
5. démission du Cabinet Millerand, le 18 février 1920 ;
6. démission du Cabinet Laval, le 13 juin 1931.

« à régulariser la situation, il faut que les anciens ministres soient nommés par « de nouveaux décrets et, lors même qu'aucun d'eux ne changerait de porte-« feuille, les Départements qui leur avaient été confiés par le Président dont les « pouvoirs sont expirés ne sont pas visés dans les décrets ; le Cabinet ainsi recons-« titué devient, par la forme de l'investiture, un Cabinet entièrement distinct « de celui dont l'existence avait pris fin avec le mandat de l'ancien Président « de la République ».

3. E. Pierre, *op. cit.*, N° 643, p. 772.

I. — Le dimanche 24 juin 1894 le Président Carnot est assassiné à Lyon. Le *Journal officiel* du 25 publie la convocation du Congrès pour le mercredi 27 à 1 heure. Sont candidats, Casimir-Périer, Président de la Chambre, et Brisson désigné par la réunion des parlementaires radicaux. De son côté le Président du Conseil laisse dire par l'agence Havas qu'il a été trop souvent question de sa candidature éventuelle — la présidence de Carnot devait toucher à son terme normal en décembre 1894 — pour qu'il ne la posât pas à ce moment. Au premier tour de scrutin Casimir-Périer est élu[4]. Dans la soirée du 27 juin Dupuy remet sa démission au nouveau Président qui le charge d'assurer l'expédition des affaires courantes et de présider aux obsèques du Président Carnot.

Le 29 juin Casimir-Périer s'entretient avec Challemel-Lacour, Président du Sénat — il n'y avait plus de Président de la Chambre — puis demande à Dupuy d'accepter la mission de constituer un Cabinet. Le Président du Conseil est prêt à se laisser fléchir par les instances de certains parlementaires qui lui représentent que son Ministère, formé depuis un mois à peine, a obtenu la confiance du Parlement. *Le Temps* du 1er juillet 1894 émet une opinion concordante : « Politiquement « parlant il y a harmonie entre le Ministère Dupuy et la majorité « du Congrès de Versailles ». Certes, dit-il encore, M. Dupuy a été candidat à la Présidence mais en ces matières mettre un point d'honneur à refuser serait excessif. Enfin il s'attache à montrer que Casimir-Périer en conservant Dupuy fait un « acte « de déférence constitutionnelle à l'égard de la Chambre et du « Sénat et semble leur dire qu'il gouvernera selon leurs indica- « tions ». Bref, le 30 juin, le Cabinet consulté en Conseil est unanime pour accepter la continuation de ses fonctions. Dupuy en informe le Président de la République et les décrets donnant une investiture nouvelle à tous les ministres paraissent au

4. Nombre total de sièges : 881 ; sièges occupés : 877 ; votants : 851 ; bulletins blancs ou nuls : 6 ; majorité absolue : 423 ;

Périer	: 451 élu	Général Février	: 57
Brisson	: 195	Arago	: 27
Dupuy	: 97	Divers	: 22

Journal officiel du 2 juillet. L'intérêt de ces tractations réside dans le fait que le Président du Conseil sortant a été candidat malheureux à la Présidence de la République et que néanmoins il accepte de rester au pouvoir. Nous rencontrerons un exemple contraire.

II. — Dupuy est l'acteur d'une seconde crise tout à fait analogue — il avait « le mauvais œil » a-t-on dit avec malice. — Le 16 février 1899 le Président Félix Faure meurt subitement. Le 18, le Congrès se réunit à Versailles et élit le Président du Sénat Loubet[5]. Dupuy donne sa démission sur le champ mais le soir même, et sans qu'il soit même procédé à un échange de vues sur la situation politique, un décret le nomme à nouveau Président du Conseil et tous ses collègues demeurent à ses côtés. Donc à ce moment aucune hésitation, tout naturellement le Président du Conseil demeure et le Président de la République semble disposé à jouer un rôle très effacé[6].

III. — La présidence de Loubet arrivant à son terme constitutionnel le 18 février 1906, et la loi du 16 juillet 1875 article 3 exigeant que son successeur soit nommé au moins un mois avant cette date, le Congrès se réunit le 17 janvier 1906. Fallières, Président du Sénat, est élu au premier tour[7]. Le Ministère Rouvier reste en fonctions jusqu'au 18 février 1906, jour de la transmission des pouvoirs. A 6 heures le Président du Conseil remet la démission du Cabinet à Fallières qui lui demande de demeurer en fonctions et qui signe le soir même les décrets de nomination.

IV. — Le 18 février 1913, le Cabinet Briand, formé le 21 janvier précédent à la suite de l'élection de Poincaré à la présidence

5. Votants : 842 ; majorité absolue : 422.

Loubet	: 483	Cavaignac	: 32
Méline	: 279	Divers	: 29

6. Cf. *J. off.*, 19 février 1899, p. 1169, note rendant compte de la démission des ministres et *J. off.*, du 21 février 1899, p. 1206, les décrets de nomination, datés du 18 février.

7. Résultats de l'élection présidentielle du 17 janvir 1906 :

Votants : 849 ; majorité absolue 425

A. Fallières	: 449 élu
P. Doumer	: 371
Divers	: 28

de la République, donne sa démission lors de la transmission officielle des pouvoirs. Il sera fait mention ultérieurement de ce Ministère qui a été constitué sous les auspices du futur Chef de l'Etat[8].

V. — Le 18 février 1920, une procédure absolument identique est suivie par M. Millerand qui est réinvesti, par le Président Deschanel, des fonctions que lui avait conféré le 20 janvier Poincaré, le Président sortant[9].

VI. — Le 13 mai 1931, Doumer est élu Président de la République, en remplacement de Doumergue dont les pouvoirs expirent le 14 juin suivant[10]. La lutte a été ardente et de caractère nettement politique, contrairement aux précédentes élections présidentielles. Briand est candidat et patronné par les groupes qui ont composé jadis le *Cartel des Gauches*. Or Briand est ministre des Affaires étrangères du Cabinet Laval actuellement en fonctions ; son échec et la présence de son rival heureux à l'Elysée ne va-t-elle pas entraîner sa démission, et par contrecoup celle du Cabinet qui perdrait ainsi l'un de ses membres les plus influents ?

Dès le 14 mai, et bien que Doumergue soit Chef de l'Etat pour un mois encore, le Conseil des Ministres se préoccupe de cette délicate situation et Briand offre sa démission. Toutefois la question est réservée jusqu'à son retour de Genève où il doit représenter la France à la Commission de l'Union européenne ; le 27 mai, au cours d'un nouveau Conseil, il revient sur sa déci-

8. *Infra.* p. 263 ee 268.

9. Les décrets de nomination sont publiés au *J. off.*, du 19 février 1920, p. 2742 avec une note officielle.

10. Ré ultats de l'élection présidentielle du 13 mai 1931 :

Premier tour		Deuxième tour	
votants	901	votants	893
bulletins blancs et nuls	4	bulletins blancs et nuls	10
majorité abolue	449	majorité absolue	442
D mer	442	Doumer	504 élu
Briand	401	Marraud	334
Hennessy	15	Painlevé	13
Cachin	10	Briand	12
Divers	29	Cachin	11
Ballotage		Divers	9

sion à la demande du Président du Conseil. Aussi le 13 juin la transmission des pouvoirs au Président Doumer n'est-elle suivie que d'une démission purement formelle du Cabinet qui est reconstitué sans changement, Briand restant à son poste. On aurait pourtant compris que le Ministère se retirât et, en admettant que son chef et nombre de collaborateurs fussent appelés à nouveau, subît des modifications, notamment fût amputé de son ministre des Affaires étrangères qui s'était trouvé en concurrence ouverte et relativement âpre avec le nouveau Président de la République. Une interpellation est développée par M. Franklin-Bouillon, le 16 juin 1931, « sur la nécessité de mettre « fin à l'équivoque résultant de la composition ministérielle... ». Elle se termine naturellement par un vote de confiance [11].

Section II
Les Crises effectives

Le Chef de l'Etat ne tient pas la place prééminente que les textes constitutionnels semblent lui ménager ; très souvent les titulaires de la présidence ont modestement exercé leurs prérogatives traditionnelles. Néanmoins leur influence s'est perpétuée en ce qui concerne la *nomination des ministres*, et certains d'entre eux, lors de l'inauguration de leurs fonctions ont été peu désireux de conserver comme collaborateurs, dans l'exercice du Pouvoir Exécutif, des Présidents du Conseil ou des ministres nommés par leurs prédécesseurs. Ils ne les ont point renvoyés brutalement, mais, profitant de la démission protocolaire qui leur était présentée, ils ont procédé à des consultations politiques qui faisaient ressortir la nécessité de changer

11. Cette interpellation pouvait d'ailleurs soulever des difficultés d'ordre réglementaire puisqu'elle impliquait la discussion de la question des rapports du Ministère et du Président de la République, rapports échappant au droit de regard du Parlement. Elle ne pouvait être discutée — et elle le fut — qu'au point de vue de l'*homogénéité ministérielle*, question connexe de la précédente en fait, mais distincte en droit.

de ministres. Cinq véritables crises ministérielles ont été ouvertes de cette manière [12] ; ce sont :

1. démission de Dufaure, le 30 janvier 1879 ;
2. démission de Rouvier, le 4 décembre 1887 ;
3. démission de Clemenceau, le 18 janvier 1920 ;
4. démission de François-Marsal, le 13 juin 1924 ;
5. démission de Brisson, le 29 décembre 1885.

I. — A vrai dire la première de ces crises ne figure ici que pour mémoire. Son importance, et le rôle d'origine des temps que tient l'élection du Président Grévy, ont été précédemment indiqués [13]. On ne reviendra donc sur les circonstances de la démission de Dufaure que pour rappeler que le vieil homme d'Etat, sollicité de demeurer au pouvoir, répondit : « A une situation nouvelle, il faut des hommes nouveaux » Depuis le 5 et le 30 janvier 1879 les Pouvoirs publics sont, en effet, en complète harmonie : comme la Chambre, le Sénat a une majorité républicaine et le Chef de l'Etat, leur élu, est lui aussi un républicain éprouvé [13].

II. — La chute du Cabinet Rouvier est également concomitante de la démission du Président Grévy. En apparence le Ministère est mis en minorité à la Chambre des Députés, mais

12. La question de la concurrence de la *déclaration ministérielle* et du *message présidentiel* dans le cas de ces crises effectives mérite d'être précisée.

a) Le jeudi 6 février 1879 : M. de Marcère lit à la Chambre le message de Grévy ; aucune déclaration n'est faite au nom du Gouvernement (*J. off.*, 7 février, p. 825).

b) Le mardi 13 décembre 1887 : Tirard donne lecture du message de Carnot (*J. off., Chambre*, p. 2125) et le jeudi 15, il lit la déclaration du Gouvernement (*J. off.*, p. 2127).

c) Le 22 janvier 1920 : au contraire est faite une déclaration du Gouvernement qui n'est précédée, ni suivie, d'aucun message (*J. off., Chambre*, p. 15).

d) Le mardi 17 juin 1924 : message de Doumergue et déclaration du Gouvernement (*J. off.*, 18 juin, *Chambre*, p. 2305).

e) Le 7 juin 1932 : message de M. Lebrun et déclaration du Gouvernement (*J. off.*, 8 juin, *Chambre*, p. 2232).

Il est permis de conclure que ces détails de procédure soulignent le caractère réel de la crise ministérielle surtout si on se rappelle (*supra*, p. 254) qu'aucune déclaration du Gouvernement n'est faite lorsque le Président du Conseil est maintenu en fonctions.

13. *Revue politique et littéraire*, 1883, 2e semestre, p. 15 ; D. Halévy, *La République des Ducs*.

en réalité la responsabilité ministérielle ne joue point, car, derrière les ministres, c'est le Président de la République que le Parlement cherche à atteindre ; aussi, un rapide exposé des événements de novembre et décembre 1887 n'est-il pas inutile.

Un scandale a éclaté, sur lequel une enquête parlementaire est en cours ; des personnalités occupant une place importante dans l'administration ou la politique se sont laissées aller à monnayer leur influence dans un véritable trafic de croix et de rosettes de la Légion d'Honneur ; parmi elles, et en bonne place, se trouve Wilson, député de Chinon, gendre du Président Grévy, et demeurant à l'Elysée. Le Conseil de Cabinet du jeudi 17 novembre décide de demander une autorisation de poursuites contre lui. La Chambre est fort émue de cette fâcheuse situation et un courant pour un changement de Président se dessine : certains membres manifestent même la volonté d'interpeller Rouvier et de le renverser en marquant par le libellé de l'ordre du jour que ce n'est pas le Cabinet qui est visé ; une crise « à titre indicatif » est virtuellement ouverte. Comme il serait inconstitutionnel de mettre en cause le Président de la République dans un débat, un subterfuge est employé : une petite querelle de procédure est soulevé que doit clore un vote sur la date, avec question de confiance posée. Dans cette partie Ministère et Chambre semblent bien avoir été entièrement de connivence. Le 19 novembre le Conseil décide de refuser, avant le 24, la discussion de l'interpellation Clemenceau annoncée depuis la veille et, dès le début de la séance, Rouvier prend position : la conversion des rentes qui est en cours serait compromise par une discussion immédiate, de plus l'interpellation visant à la chute du Cabinet il n'est pas besoin de longs débats, la majorité de la Chambre peut faire connaître son sentiment sur la question même de la date [14]. Finalement le renvoi est repoussé par 328 voix contre 242 et, en conséquence, les ministres remettent leur démission au Président de la République. Dès lors celui-ci est forcé de subir la loi qu'on lui impose. Il sera acculé à la démission par les

14. En raison de son caractère extraordinaire cette crise a été volontairement omise dans le Chapitre I du Titre II (Section I, § II, B, p. 133).

refus successifs qu'il essuyera de la part de tous les personnages auxquels il demandera de constituer le nouveau Ministère : Goblet, Brisson, Ribot, sont ainsi appelés en vain du 19 au 24 novembre. De guerre lasse Grévy se décide à partir ; le 26 novembre il voit Rouvier dont la démission et celle de ses collègues sera reprise et qui transmettra le message présidentiel au Parlement [15]. La crise présidentielle semble terminée lorsque brusquement des faits nouveaux ramènent l'orage. Le 28 novembre 15 députés et des journalistes radicaux se réunissent et envisagent le maintien de Grévy pour écarter de l'Elysée Jules Ferry qui domine en silence le débat ; un Ministère Clemenceau avec Goblet, Floquet et Freycinet serait alors constitué. Des ombres s'agitent dans la coulisse, la crise est à son paroxysme. Cependant le jeudi 1er décembre, comme il était convenu, le Conseil des Ministres qui n'a pas été mêlé aux tractations des derniers jours se réunit afin de recevoir des mains de Grévy le message de démission qui doit être lu l'après-midi ; le Président lui fait connaître sa décision de ne pas se retirer ; il croit avoir un Ministère, ajoute-t-il. Derechef le Cabinet démissionne et, à la Chambre, Rouvier annonce qu'il n'a été chargé de faire aucune communication et il fait connaître sa seconde démission [16]. C'est alors qu'une procédure habile enferme à nouveau Grévy dans une véritable impasse constitutionnelle. L'Assemblée décide de suspendre la séance jusqu'à 4 heures ; au Sénat, même attitude. Le Président du Conseil tient le Président de la République au courant de la situation. Celui-ci déclare qu'il ne se retirera que si la Chambre fait contre lui une manifestation non équivoque. A 4 h. 1/4, reprise de la séance, aucune communication n'étant faite au Parlement une nouvelle décision plus impérative encore est prise marquant la volonté irréductible d'obtenir la démission du Chef de l'Etat. La Chambre des Députés vote, par 522 voix contre 3 et 47 abstentions, un projet

15. *J. off.*, du 1er décembre 1887, p. 5289, *note* : « Paris, le 30 novembre 1887. Sur la demande de M. le Président de la République, les ministres ont retiré leurs démissions, à l'exception de M. Mazeau, garde des Sceaux, ministre de la Justice qui demeure démissionnaire ».

16. *J. off.*, séance du 1er décembre, *Sénat*, p. 965 et *Chambre*, p. 2097.

de résolution Viette : « La Chambre, attendant la communica-« tion qui lui a été promise, s'ajourne à 6 heures du soir ». Le Sénat vote, par 259 voix contre 5, la suspension jusqu'à 8 h. Cette fois Grévy s'incline. A 6 h. 20 Rouvier est en mesure d'annoncer que le message présidentiel sera lu le lendemain 2 décembre. En conséquence, il revient ainsi que ses collègues sur la démission qu'il a donnée pour la seconde fois le matin même. Le 4 décembre après l'élection de Carnot, le Cabinet se retire définitivement et le nouveau Président ne le prie pas de rester au pouvoir.

III. — Le troisième cas de démission définitive du Président du Conseil après l'élection du Président de la République se produit en 1920. La Chambre des Députés a été renouvelée le 14 novembre 1919, le Sénat complété le 11 janvier et le septennat du Président Poincaré expirant le 18 février, l'élection présidentielle doit avoir lieu le 17 janvier. Le 13 janvier la session ordinaire du Parlement véritablement rénové est ouverte : Deschanel est élu Président de la Chambre par 445 voix sur 445 votants et certains de ses amis ne cachent point qu'ils interprètent cette nomination triomphale comme une indication pour un poste plus élevé. Le 14, le Président du Conseil, Clemenceau, reçoit une délégation de députés venus lui demander s'il est candidat : il répond qu'il ne l'est pas, qu'il ne désire point l'être, mais qu'il n'aurait pas le droit de se dérober si des amis posaient sa candidature. Selon la procédure officieuse habituelle une réunion plénière préparatoire a lieu le 16 janvier au cours de laquelle Deschanel obtient 408 voix et Clemenceau 389 seulement. Le soir même le Président du Conseil fait connaître qu'il ne sera pas candidat le lendemain et, à cet effet, il adresse une lettre qui sera lue par le Président de l'Assemblée nationale.

Le 17, M. Deschanel est élu sans concurrent[17]. Le 18 à

17. 950 sièges, dont 16 vacants. Votants 888. Bulletins blancs 20.

Deschanel	....	734 élu
Jonnart	.....	66
Clemenceau	...	56
Bourgeois	.....	6
Maréchal Foch	.	2

10 h. par une lettre laconique Clemenceau et ses collaborateurs informent le Président de leur retraite. Or le destinataire de cette lettre est Poincaré qui est, pour un mois encore, « l'hôte de l'Elysée ». Cependant comme cela s'est déjà produit en 1913, c'est le nouveau Président de la République, plus que celui qui termine son mandat, qui choisit le Président du Conseil ; Deschanel appelle M. Millerand.

Cette crise ministérielle est intéressante parce que le rôle du Président du Conseil sortant est, en l'occurrence, plus important que celui du nouveau Président de la République. Clemenceau adopte une attitude contraire à celle de Dupuy en 1894 qui, bien que battu, a accepté de rester au pouvoir ; sa situation personnelle était trop éminente, il avait rendu trop de services au pays pour qu'il pût accepter de reprendre ses fonctions sous celui qui en réalité lui a été préféré par les parlementaires. Il y avait là pour lui une question de dignité qui rendait inévitable une retraite définitive du Cabinet. De plus son âge ne lui permettait pas d'assumer plus longtemps sans excessive fatigue les fonctions de Président du Conseil.

IV. — La formation et la chute du Ministère François-Marsal n'a, du point de vue parlementaire, qu'une importance fort réduite quant à l'instabilité ministérielle et à la situation du Cabinet[18]. Elle ne présente d'intérêt véritable qu'en ce qui concerne les rapports du Président de la République et du Parlement : que le Président Millerand ne soit parvenu à constituer qu'un Ministère de minorité, voué à une chute immédiate, cela ne prouve rien quant à l'autorité du Cabinet lui-même mais c'est la preuve que l'Assemblée l'emporte sur le Président, dont l'irresponsabilité est momentanément suspendue. Dans la mesure où cette crise intéresse le Cabinet elle mérite cependant d'être signalée en raison des circonstance mouvementées qui la caractérisent et qui rappellent celles de la crise Rouvier de 1887.

Les élections du 11 mai 1924 ont été une victoire pour la coalition dénommée *Cartel des Gauches*. Dès le 13 mai Poincaré

18. *Supra*, p. 82 et 118.

fait part au Président de la République de son intention de se démettre le 1er juin. Immédiatement une véritable offensive est dirigée contre le Chef de l'Etat par la majorité nouvelle, qui ne peut oublier les manifestations oratoires de celui-ci — notamment le discours d'Evreux — et les intentions qu'il a clairement exprimées dans le passé. Parmi les militants, c'est le 24 mai à Hyères un discours violent de Renaudel ; c'est le 25 une déclaration de M. Herriot à la Fédération radicale du Rhône : il veut que le Président de la République se renferme dans un rôle constitutionnel. Enfin les fédérations départementales socialistes votent des motions blâmant toute collaboration avec le titulaire actuel de la Présidence. Au sein du Parlement, le 1er juin le groupe radical-socialiste vote officiellement une motion Accambray jetant l'exclusive contre M. Millerand, et les groupes socialistes et républicains socialistes expriment une hostilité plus accentuée encore[19]. Le même jour 307 députés du Cartel, réunis au Palais d'Orsay, délibèrent en commun de la situation présidentielle et fondent en un seul texte les trois motions votées séparément[20]. Le 3 juin enfin la Gauche démocratique du Sénat adopte la déclaration du Cartel. Ce ne sont là encore que des préliminaires de combat. La phase décisive débute le 5 juin : M. Herriot est appelé à l'Elysée et prié de constituer un Ministère. Un échange de vue s'établit au cours duquel aucun désaccord ne s'est révélé sur le programme. Néanmoins M. Herriot répond qu'il ne croit pas pouvoir accepter la mission que le Président a bien voulu lui offrir[21]. Après ce refus M. Millerand

19. Cf. *Le Quotidien*, nos des 12, 13, 19, 20 21, 22, 27, 28, 30, 31 mai 1924, et 2, 4, 6, 12 juin 1924.

20. « Le groupe des députés membres des partis radical, radical-socialiste « et socialiste ; considérant que M. Alexandre Millerand, Président de la Répu- « blique, a, contrairement à l'esprit de la Constitution, soutenu une politique « personnelle ; considérant que la politique du Bloc National a été condamnée « par le pays ; estime que le maintien à l'Elysée de M. Millerand blesserait la « conscience républicaine, serait la source de conflits incessants entre le Gouver- « nement et le Chef de l'Etat et un danger constant pour le régime lui-même ».

21. Communiqué officiel de la Présidence de la République le 5 juin 1924 et réponse de M. Herriot :

a) « Après lui avoir rappelé les grandes lignes de la situation politique à « l extérieur et à l'intérieur, M. Millerand lui a demandé s'il voulait lui prêter « son concours pour la formation du nouveau Cabinet, en vue de l'application

continue ses consultations les 5, 6 et 7 juin. Cependant la Chambre des Députés est fort agitée ; des motions Cachin visant « l'habitant de l'Elysée » sont refusées par le Président pour inconstitutionnalité ; le groupe radical-socialiste constitue un « comité directeur provisoire » qui siègera en permanence. Le 6 juin, M. Moutet dépose une proposition de loi abrogeant le budget biennal (Art. 213, loi 30 juin 1923) et enlevant aux ministres, par retour aux douzièmes provisoires, tout moyen de gouverner en l'absence du Parlement. Enfin l'Assemblée se réunit tous les jours et M. Berthon demande même qu'elle siège en permanence « en face d'un Président de coup d'Etat » (7 juin). M. Steeg appelé le 7 juin refuse à son tour, faute de trouver les concours nécessaires. Le même jour à 21 h. M. François-Marsal accepte de mettre sur pied un Ministère et les décrets de nomination sont signés le 9 juin. Ce Gouvernement, formé

« des idées que le suffrage universel a fait prévaloir de sa récente consultation.
« Un échange de vues s'est ensuite établi, au cours duquel aucun désaccord « ne s'est révélé sur le programme. Le député du Rhône ayant soulevé la question « présidentielle, M. Millerand a déclaré qu'il saurait accepter d'examiner une « question que le respect de la loi lui interdit de poser. La Constitution a fixé « à 7 ans la durée du mandat présidentiel. Appelé pour 7 ans à l'Elysée, le « Président tient pour son devoir envers la République et la France d'y demeurer « jusqu'au terme légal de son mandat. M. Millerand est résolu à faire tout ce qui « dépend de lui pour assurer le respect de la Constitution et pour écarter un « précédent dont on ne saurait mesurer le péril.
« Sans discuter ces raisons, M. Herriot a simplement répondu qu'il ne croyait « pas personnellement pouvoir accepter la mission que le Président avait bien « voulu lui offrir.
« Le Président de la République poursuivra ce soir ses consultations ».
b) Réponse de M. Herriot : « Je n'ai pas à discuter les termes du communiqué « officiel que l'Elysée a fait établir lui-même après mon entrevue avec M. le « Président de la République. A vrai dire, la première partie de la conversation « a porté moins sur un programme que sur un certain nombre de questions d'inté- « rêt national qui ne pouvaient soulever aucune contestation. Au reste mon « programme a été publié, M. le Président de la République a bien voulu me dire « qu'il ne l'ignorait pas.
« Il est parfaitement exact qu'ayant eu à dire à M. le Président de la Répu- « blique qu'ayant défendu pendant toute la campagne électorale le Cartel des « Gauches, je ne pouvais songer un seul instant à former un Ministère en dehors « de ces Gauches dont la décision sur le rôle constitutionnel du Président a été « récemment rendue publique. Me trouvant en présence d'un état de fai qui « ne permet pas la formation d'un Ministère soutenu par une majorité de gauche, « je ne pouvais que décliner le mandat qui m'était offert ».

pour la plupart d'anciens ministres du Cabinet Poincaré, a pour mission de lire au Parlement un message présidentiel, le 10 juin après-midi. Au Sénat M. Chéron a déposé une demande d'interpellation sur la situation politique et le Gouvernement en demande la discussion immédiate. La Haute-Assemblée refuse, par 154 voix contre 144, ce débat qui aurait pu permettre éventuellement la formation d'une majorité hostile à une crise présidentielle. Ainsi elle marque son intention de laisser la Chambre maîtresse de l'événement. Celle-ci, aussitôt après la lecture du message présidentiel — qui n'est point un message de démission — est saisie d'interpellations multiples, qu'accepte François-Marsal, et d'une demande d'ajournement émanant de M. Herriot. M. Reibel a la parole : il proteste contre la manœuvre qui se développe ; personne n'avait songé à saisir les électeurs de la question présidentielle mais dès le 12 mai les journaux extrémistes ont commencé la campagne contre M. Millerand, il rappelle le maintien de Mac Mahon après le 16 mai et la sagesse de Gambetta. Cette éloquente offensive se heurte à la décision arrêtée de la majorité. La motion Herriot est votée par 327 voix contre 217 [22].

Il est indéniable que le Cabinet François-Marsal n'était en aucun point l'émanation de la majorité. Il est incontestable enfin que le discours de Reibel, portant sur la situation présidentielle ne pouvait servir de base à un débat parlementaire.

Le 11 juin, M. Millerand, mis dans l'impossibilité de constituer un Cabinet adresse un message de démission, et le 13, aussitôt après l'élection de Doumergue, M. François-Marsal abandonne l'éphémère pouvoir que les circonstances l'ont contraint d'accepter [23].

V. — Enfin, pour clore cette série des crises ministérielles qui accompagnent le changement de Président de la République,

22. « La Chambre, résolue à ne pas entrer en relation avec un Ministère qui, « par sa composition, est la négation des droits du Parlement, refuse le débat « inconstitutionnel auquel elle est conviée et décide d'ajourner toute discussion « jusqu'au jour où se présentera devant elle un Gouvernement constitué conformément à la volonté du pays ».

23. *J. off.*, séance du 11 juin, *Chambre*, p. 2301.

il convient de mentionner, pour mémoire, la démission du Cabinet Brisson le 29 décembre 1885. En cette occurrence le Président du Conseil prend prétexte de la seconde élection de Grévy pour se retirer. Or du point de vue purement protocolaire cette solution n'était pas obligatoire puisque le Président de la République restait en fonctions. Ce sont d'autres considérations qui la justifient : le Cabinet a été abattu virtuellement par les récentes élections législatives et les dernières séances de décembre ont souligné la fragilité de sa position [24].

Section III
L'élection du Président du Conseil

Une troisième catégorie de crises ministérielles provoquées par l'élection du Président de la République, occupe une position intermédiaire entre les deux précédentes. Lorsque le Président du Conseil est lui-même élu en qualité de Chef de l'Etat, la démission du Cabinet est *obligatoire*. Mais est-elle *effective*, en ce sens qu'un Ministère entièrement différent du précédent doive être nommé ? Il y a là un cas où le passage de la crise protocolaire à la crise réelle est particulièrement sensible ; en effet, si le principe de l'unité ministérielle commande la démission du Cabinet à la suite de celle du Président du Conseil, le principe de l'accord constant entre les deux organes qui constituent le Pouvoir Exécutif devrait commander le retour aux affaires de ceux qui ont été les collaborateurs immédiats du nouvel élu. Autrement dit, entre le contreseing que celui-ci a donné hier, et la signature qu'il doit donner aujourd'hui au bas des décrets de nomination des ministres, on peut se demander s'il y a place pour une véritable crise ministérielle.

Les deux exemples qui peuvent être relevés en cette matière montreront comment est, en pratique, réalisé l'équilibre entre les principes précités ; comment on est passé de l'homogénéité

24. *Supra*, p. 80.

ministérielle, à l'harmonie entre les deux branches du Pouvoir Exécutif. Le problème a été résolu de manière différente et si l'une des crises a été effective, l'autre a été formelle.

Le 18 janvier 1913, M. Poincaré, Président du Conseil depuis janvier 1912, est élu Président de la République. A son tour le 23 septembre 1920, M. Millerand doit quitter la Présidence du Conseil pour la magistrature suprême.

I. — Elu le 18 janvier M. Poincaré se démet le jour même, sans attendre l'expiration des pouvoirs de Fallières, le 18 février. En demeurant aux affaires il pourrait engager sa responsabilité et se trouver dans une position extrêmement délicate car déjà l'a saisi l'irresponsabilité présidentielle. La constitution du Ministère donne lieu à une dualité d'action fort curieuse : officiellement c'est Fallières qui procède aux consultations traditionnelles et qui appelle Briand. Mais celui-ci, immédiatement, va conférer avec Poincaré qui, bien que non investi et bien qu'il ne contresigne pas les décrets, exerce son influence sur la formation du Cabinet appelé à collaborer avec lui. Ce Cabinet Briand est cependant nettement distinct du Cabinet Poincaré et, s'il reflète la même tendance politique, il a une composition nouvelle.

II. — Le Président Deschanel, à la suite d'un nouvel accident survenu à Rambouillet le 10 septembre 1920, au cours d'une promenade matinale, décide de se démettre des fonctions qu'il n'a pu continuer à exercer, depuis le mois de mai, qu'au prix des plus grands efforts. Le décret du 17 septembre convoque le Parlement en session extraordinaire pour le 21 septembre afin de recevoir communication du message présidentiel. Le Président du Sénat fixe la réunion de l'Assemblée nationale au surlendemain 23 septembre. Dès le 20 une note communiquée à la presse par M. Millerand laisse prévoir que le Président du Conseil acceptera la Présidence de la République. La traditionnelle *réunion plénière* de la veille de l'élection consacre, par 528 voix sur 812 votants, cette candidature et, au jour fixé M. Millerand est élu par 695 suffrages.

Le nouveau Président dans son allocution de remerciements s'exprime ainsi :

« S'il est pour le Président de la République un devoir parti-
« culièrement strict c'est d'assurer de concert avec les ministres,
« défenseurs de la politique générale devant les Chambres, et
« interprètes près du Président des volontés du Parlement, la
« continuité d'une politique extérieure digne de notre victoire
« et de nos morts ».

La nomination du nouveau Ministère, rendue nécessaire par la démission collective du 23 septembre, marque immédiatement ce souci de continuité : dès le 24, Georges Leygues est nommé Président du Conseil et il conserve, comme ministres, tous les collaborateurs de M. Millerand. Une note officielle commente ainsi cet événement :

« Le Président de la République a fait appeler M. G. Leygues
« et lui a demandé de bien vouloir accepter la mission de dénouer
« la crise. Au cours de l'entretien il a été reconnu que dans les
« circonstances présentes le Cabinet, dont la politique avait
« reçu l'approbation des deux Chambres, devait être maintenu.

« Sur les instances du Président de la République, M. Leygues
« a consenti à prendre la présidence du Conseil avec le porte-
« feuille des Affaires étrangères ».

Ainsi, en cette circonstance, le principe de l'homogénéité du Pouvoir Exécutif semble l'emporter sur celui de l'homogénéité ministérielle pure et simple : le nouveau chef du Gouvernement devra s'adapter à l'état antérieur et faire siens des collaborateurs, qu'il n'a pas choisi lui-même. La crise Millerand est en quelque sorte une crise semi-protocolaire, mais à l'encontre de celles de la première Section, elle consacre la prépondérance du Président de la République en ce qui concerne la nomination des ministres.

CHAPITRE II

L'INFLUENCE PERSONNELLE DU CHEF DE L'ÉTAT

Les crises ministérielles consécutives au remplacement du Président de la République ont toutes, qu'elles aient été effectives ou simplement protocolaires, le caractère commun d'être un événement accessoire. La volonté du Chef de l'Etat n'intervient que d'une manière négative en rendant définitive la démission donnée, selon la coutume et la courtoisie, par le Président du Conseil. Dans d'autres cas, au contraire, la volonté présidentielle est seule à l'origine de la crise, sans qu'un événement principal ne vienne déterminer la production de celle-ci.

On songe immédiatement à l'exercice du *droit de révocation* des ministres qui est traditionnellement reconnu au Chef de l'Etat ; c'est bien là, en vérité, le cas de montrer quel usage a été fait de cette prérogative ; nous ne manquerons donc point de relever l'exemple unique de crise ministérielle ainsi provoquée. Pourtant une étude sur l'instabilité ministérielle serait incomplète si on ne se préoccupait de rechercher comment l'exercice du *droit de nomination* a pu contribuer à accroître le nombre des crises. De là deux subdivisions : d'une part la production directe et immédiate d'une crise par la révocation du Cabinet, d'autre part la production indirecte et lointaine des crises par le choix des ministres et par l'exercice du droit de nomination.

Section I
L'exercice du droit de révocation

Depuis le précédent du 16 mai 1877 qui constitue indéniablement un acte de révocation déguisée, la question de l'exercice du droit de révocation ne peut être posée qu'à propos d'un seul Ministère, le Cabinet Briand, qui se retire le 12 janvier 1922 et, même dans ce cas unique, l'exercice du droit de révocation a été fortement controversé. Le Président Millerand de qui serait venue l'initiative a protesté contre l'interprétation donnée de son attitude. En une matière aussi délicate il est difficile à un observateur peu averti de donner des précisions et d'émettre une opinion certaine ; même si le Président du Conseil a été en quelque sorte congédié, le développement de la crise a été tel que, du point de vue formel et extérieur, aucune révocation proprement dite n'a été prononcée et Briand a personnellement et officiellement fait part de sa retraite au cours d'une séance de la Chambre des Députés, en conclusion d'un discours. Voici les faits incontestés :

Le Président du Conseil, au début de décembre 1921, est de retour de la Conférence navale de Washington. L'hostilité du Parlement à l'égard de sa politique commence à se manifester avec insistance ; le Sénat notamment est inquiet des résultats supposés des grandes rencontres diplomatiques. Le 6 décembre Briand qui se rend très bien compte de sa situation prononce une phrase suggestive : « Si l'on estime qu'il faut renverser « un Gouvernement, qu'on le renverse tout de suite »[25]. D'aucuns prétendent que cet « on » désignait Poincaré, Président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, considéré comme le successeur éventuel. Le 24 décembre, Klotz à la Chambre demande au ministre des Affaires étrangères d'assurer qu'à la Conférence de Cannes qui doit s'ouvrir le 8 janvier 1922 il n'abandonnera aucune des garanties et des créances accordées

25. *J. off., Sénat*, séance du 6 décembre 1921, p. 2041, col. ?.

à la France par le traité de paix. Enfin le 29 décembre au Sénat Ribot exprime son pessimisme quant à la politique extérieure du Gouvernement. Il est donc patent que le problème qui va provoquer la retraite de Briand préoccupe gravement le Parlement sans parler d'une partie de la presse et de l'opinion. Ceci permettrait de soutenir que, même si le Président de la République a eu en l'occurrence un rôle décisif, il n'a fait que traduire les sentiments ambiants.

Cette impression première est confirmée par l'agitation qui se fait jour dès le 10 janvier 1922 lors de l'ouverture de la session ordinaire. Briand est à Cannes avec Loucheur et Doumer, lorsqu'est répandue la nouvelle de la conclusion d'un accord anglo-français comportant un règlement nouveau des réparations dues par l'Allemagne ; on parle déjà du « mystère de Cannes » ; la Commission des Finances vote une motion Lasteyrie exprimant ses craintes et rappelant au Gouvernement l'engagement pris de ne consentir aucun sacrifice ; ce texte est transmis à Briand, ainsi qu'une motion Bonnefous, votée par l'Entente républicaine. Une interpellation Klotz est déposée et M. Léon Daudet demande à la Chambre d'examiner dès le lendemain 11 janvier la situation nouvelle et grave créée par les conversations de Cannes. L'Assemblée s'ajourne cependant au 12, par 312 voix contre 199. Au Sénat même émoi : les groupes de l'Union républicaine, de la Gauche républicaine délibèrent et font télégraphier au Président du Conseil ; les deux Commissions des Affaires extérieures et des Finances lui envoient également le texte des motions qu'elles votent. Du côté du Cabinet il est procédé à un échange incessant entre les ministres demeurés à Paris et la délégation à la Conférence : dans la nuit du 10 janvier Briand et Loucheur expédient un long télégramme ; le Conseil des Ministres écoute Doumer revenu de Cannes, une nouvelle dépêche est rédigée ; le mercredi 11 janvier un deuxième Conseil des Ministres se réunit et ses avis décident Briand à rentrer à Paris, dès qu'il en a connaissance. Arrivé le 12 au matin il s'entretient avec le Président de la République ; à l'issue d'un Conseil tenu à 11 h. une note déclare que le ministre des Affaires étrangères a fait à ses collègues l'exposé de

l'état des négociations de Cannes et que dans sa délibération le Conseil des Ministres est en accord complet et unanime avec lui.

L'après-midi du 12 la séance de la Chambre est ouverte par une harangue de Raoul Péret, Président réélu, et Briand a la parole aussitôt. Certaines phrases laissent entendre qu'il s'est heurté à des obstacles inattendus, elles volent comme des flèches acérées contre des adversaires insoumis : « Un homme « politique, où je suis et dans les circonstances redoutables « que traverse notre pays, n'a pas le droit d'aller à un tel poste « de combat, s'il n'a pas la certitude qu'il ne lui viendra pas de « balles d'ailleurs... je ne saurai dire que dans cette conférence « je me sois senti entouré de la force morale dont j'avais besoin « pour conduire d'aussi dures négociations. J'ai senti de loin, « par tout ce qui m'a été rapporté, par tout ce que je lisais, par « tout ce qu'on supposait, j'ai senti que la confiance n'y était pas ». Est-ce à une intervention présidentielle qu'il est ainsi fait allusion ? En tout cas le Président du Conseil, au milieu de l'émotion et de la stupeur générales lance avec force sa conclusion qui est une décision — dont un seul de ses collaborateurs était, paraît-il, informé. « Ce que j'ai fait, je vous l'ai dit. Voilà le point « où nous en étions quand je suis parti de Cannes. D'autres « feront mieux ». Il quitte la salle et rédige sa lettre de démission.

Ces faits ne pouvaient manquer de soulever une controverse ; les insinuations de Briand ont été relevées, l'immixtion directe de M. Millerand dénoncée. Plus tard, en 1924, après le discours d'Evreux, ce fait sera rapproché des autres griefs formulés contre le Président par ses adversaires. En dépit de ses dénégations une véritable « légende de la révocation » de Briand se formera.

Il est difficile d'émettre une affirmation catégorique dans un sens ou dans l'autre, aussi se bornera-t-on à rapporter le témoignage d'un contemporain. Edouard Julia écrivait dans *Le Temps* du 12 août 1924, au sujet des délarations faites par le Doyen Duguit aux enquêteurs de *La Renaissance*. « Sans rien « savoir, on peut se douter cependant que le poids du Président

« de la République avait pesé comme le glaive de Brennus. « Le Président de la République, en l'absence du Président du « Conseil a pu entraîner les ministres et le Président du Conseil « a pu trouver valablement qu'on contrariait sa diplomatie. « Ce sont là des nuances qu'une négation ou une affirmation « n'éclairent point »[26].

26. Du 12 juillet au 6 septembre 1924 « *La Renaissance* » publie les réponses données par des juristes et des hommes politiques, aux deux questions : 1° est-il nécessaire de reviser la Constitution ; 2° sur quels points devrait porter cette révision. La réponse du Doyen Duguit, insérée le 26 juillet, soulève explicitement le « cas Millerand ». :

« M. Millerand a été élu sur un programme politique, M. Millerand a voulu « donner une direction personnelle à la politique intérieure et extérieure ; « M. Millerand s'adressait directement, en passant par-dessus la tête de ses « ministres, aux directeurs de Ministères, leur demandait des explications, leur « faisait des observations ; M. Millerand a obligé le Ministère Briand à se retirer ; « M. Millerand dans son discours d'Evreux a exposé un programme politique, « en un mot, M. Millerand a été le Président rêvé de tous ceux qui veulent « donner au Chef de l'Etat constitutionnel, une action personnelle ».

L'ancien Président de la République adressait, à l'éminent professeur, le même jour, une lettre que « *La Renaissance* » publiait le 9 août, au sujet de la retraite de Briand il s'exprimait ainsi :

« ..... Les directives de politique extérieure qui ont été recommandées au « Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, représentant de la « France à la Conférence de Cannes, l'ont été à deux reprises par l'unanimité « du Conseil des Ministres, d'accord avec le Président de la République. Le « Président de la République n'a, à aucun moment, ni sous aucune forme, « rappelé de Cannes, le Président du Conseil. Dans le dernier Conseil des Minis- « tres, tenu en présence du Président du Conseil qui avait cru devoir de sa propre « initiative, rentrer à Paris, l'accord s'était confirmé entre lui, ses collègues et « le Président de la République, et la séance du Conseil avait été close sur l'assu- « rance que le Président du Conseil allait défendre l'après-midi devant la Cham- « bre l'opinion unanime du Gouvernement ».

Trois autres témoignages devaient être fournis.

Briand lui-même (*La Renaissance*, N° du 6 septembre) déclare : « Je suis « rentré à Paris, en Chef de Gouvernement respectueux de la Constitution, pour « soumettre au Président de la République le texte du pacte franco-britannique. « Ce n'est pas M. Millerand qui m'a rappelé de Cannes. Il n'en avait d'ailleurs « pas le droit et je n'aurais pas obéi sans protester à une injonction de cette « sorte » ; pour le reste il se refuse à alimenter une polémique.

M. Léon Bérard, ministre de l'Instruction publique dans le Cabinet Briand, est plus catégorique dans la négative « Je demande dans quelles circonstances, « par quels actes, par quels discours, le Président de la République, s'est mis en « opposition avec les Cabinets qu'il a présidés » (*La Renaissance*, N° du 27 août).

Enfin, dans un sens tout opposé « un témoin » qui semble avoir été un collaborateur et un confident de Briand en 1922, fait à la même revue (N° du 6 septembre) un récit de la crise de janvier 1922, il rapporte que le Président Millerand

Section II
L'exercice du droit de nomination

M. Burdeau a montré la différence essentielle que la *nomination des ministres* par le Président, ou plus exactement le choix du Président du Conseil, présente du point de vue parlementaire avec leur élection par le Parlement : « C'est un fait bien connu « que les Parlements modernes recèlent non pas une, mais deux « ou trois majorités éventuelles ; c'est au Chef de l'Etat qu'il « appartient de choisir entre elles »[27]. Que ce choix n'ait pas la valeur d'une nomination véritable, qu'il ne soit qu'une présentation comme le déclare M. Carré de Malberg[28], il n'en reste pas moins que cette prérogative revêt une importance certaine. Que le Chef de l'Etat n'apprécie pas exactement la composition de l'Assemblée, qu'il fasse une erreur sur les majorités virtuelles, et qu'en conséquence il charge une personnalité déterminée de constituer le Cabinet plutôt que telle autre, sans aucun doute le Parlement manifestera son opinion, repoussera le Ministère qui ne correspond pas aux possibilités momentanées, et ce sera une crise de plus à inscrire au tableau,

aurait adressé un télégramme au Président du Conseil, « en son nom personnel » ; le 10 janvier le Conseil des Ministres se serait réuni « à la demande de Millerand » ; le deuxième Conseil du 11 aurait été de même tenu sur son initiative et le Chef du Gouvernement en aurait ignoré la convocation.

Il est fait état également d'un « complot monté par deux ministres au moins contre Briand » ; il en serait résulté la divulgation dans *Le Matin* du télégramme expédié le 11 (cf. *Le Matin*, du 12 janvier 1922). Briand se serait retiré « pour sauver le pacte de garantie » consenti par M. Lloyd George. Il comptait revenir au pouvoir et « se débarrasser des traîtres ». Raoul Péret et Bourgeois consultés par M. Millerand indiquent le retour de Briand mais le Président appelle Poincaré.

27. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes*, p. 162, Paris 1933.

28. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, p. 185.

« En réalité, cette nomination n'a que la valeur d'une présentation, ce sont les « Chambres, qui, en acceptant le Ministère ou en le mettant d'emblée en minorité, « confirment ou infirment sa création. Là encore, le Parlement reste le seul « maître : il est maître de la formation des Cabinets, comme il l'est de leur chute, « encore qu'il n'ait point sur le ministres un pouvoir formel de révocation, qui, « a-t-on dit, n'appartient qu'au Président ».

une perturbation, une de ces fausses mesures qui risquent d'embrouiller à brève échéance les situations les plus nettes.

L'inconvénient est le même, et le résultat identique, si le Président de la République au lieu d'agir par inadvertance ou par insuffisance d'information suit un plan préconçu : tel homme politique serait un chef possible de la majorité parlementaire mais il déplaît au Chef de l'Etat qui n'a pour lui aucune sympathie ou qui redoute son action politique : il est aisé de ne point voir ses mérites et d'être au contraire séduit par ceux d'un de ses rivaux ou de ses lieutenants ; ou bien encore le Président de la République a une prédilection secrète pour une formation ministérielle, mais il craint qu'une exposition trop subite aux feux de la rampe ne lui soit néfaste ; pourquoi ne pas faire la preuve par l'absurde en démontrant, par une série d'expériences vouées à un échec certain, que toutes les solutions sont mauvaises, sauf celle qui consiste à appeler au pouvoir la personnalité tenue en réserve, devenue ainsi l'homme providentiel ? On peut imaginer, avec quelque invraisemblance il faut en convenir, que la cascade des crises ministérielles et l'instabilité deviennent des procédés tactiques.

Ces conséquences de l'exercice du droit de nomination ont été souvent mises en lumière. Duguit dans un article ancien ne craignait pas de rejeter sur les Présidents de la République une grosse part de la responsabilité du fonctionnement du régime parlementaire en France depuis 1875. Il écrivait notamment : « Aucun n'a essayé de constituer un Ministère homogène, c'est-à-dire composé d'hommes s'inspirant d'une direction politique commune, conforme aux vues du Chef de l'Etat qui les nommait, et tous nos Présidents se sont surtout attachés à faire dans chaque Ministère un habile dosage des opinions politiques, pour tenter d'assurer au nouveau Cabinet une existence éphémère de quelques mois ou au maximum de deux ans »[29].

Vers la même époque Camille Pelletan écrivait : « Chez nous,

29. *Revue politique et parlementaire*, 1900, t. 3, p. 363 : *Le fonctionnemet du régime parlementaire en France depuis* 1875.

« tous les Présidents de la République se sont arrogés le droit, « d'ailleurs parfaitement inconstitutionnel, de choisir les Cabi- « nets d'après leurs propres préférences, de les prendre très sou- « vent dans la minorité, de peser sur eux de toutes les façons »[30]. M. Joseph-Barthélemy remarque que le choix présidentiel est souvent de grande importance « un Chef d'Etat peut, par son « abstention, laisser à l'infini dans l'ombre un homme qui aurait « pu être un chef »[31].

Plus récemment enfin M. René Capitant retraçait le rôle du Chef d'Etat français :

« C'est lui qui, en cas de crise ministérielle, est appelé à choisir « la personnalité à qui il confiera la mission de former le nouveau « Cabinet ; c'est aujourd'hui sa fonction principale. Le grand « juriste Laband en parlait avec une certaine ironie devant ses « étudiants, lorsqu'il comparaît le Président français au « Kegel- « junge » chargé de relever les quilles lorsqu'elles ont été ren- « versées par les joueurs. Ainsi, disait-il, le Président de la « République française relève les Ministères que la Chambre « s'amuse à jeter bas. Sa remarque ne manquait pas de saveur, « mais elle ne doit pas nous dissimuler que le rôle de « commis- « saires aux crises », ainsi attribué au Président reste une pièce « indispensable du jeu parlementaire ; sans lui, les crises ris- « queraient de s'éterniser. Surtout, il donne au Chef d'Etat le « moyen d'exercer une influence, qui, pour être indirecte, « n'en est pas moins parfois très sensible. On a vu des Présidents « écarter systématiquement certaines personnalités de la prési- « dence du Conseil ou leur faciliter, au contraire, l'accès de ce « poste. Ce pouvoir de favoriser ou d'entraver les carrières « politiques peut, dans un système laissant aux personnes une « place aussi importante que le fait le régime français, permettre « à son titulaire des interventions de grande portée politique ».

En présence de ces affirmations concordantes et précises il semble opportun de rechercher les moments où ces interventions

30. *Le Rappel* du 16 août 1896.

31. Cf. préface du livre de M. Gordon, *La responsabilité du Chef de l'Etat*, p. VIII.

présidentielles ont ainsi déterminé, d'une manière indirecte mais certaine, des crises ministérielles. On a été frappé de l'influence qu'a eue sur les destinées du régime parlementaire français, encore à son début, le Président Grévy. Il est curieux de constater que, après janvier 1879, alors que la Constitution a été « amendée » par l'amoindrissement définitif des pouvoirs du Chef d'Etat, celui-ci par l'exercice de l'un des derniers droits qu'il conserve pèse lourdement sur l'orientation définitive des rapports du Parlement et du Cabinet, devenu le seul élément actif du Pouvoir Exécutif. Cette remarque explique non seulement la chute de tel ou tel Ministère, mais elle permet de comprendre pourquoi l'instabilité ministérielle est devenue *dès l'origine* un fait habituel ; elle justifie un développement de quelqu'ampleur consacré aux crises initiales de 1879 à 1882. Le *Premier Paragraphe* de la présente *Section* peut être intitulé : « l'influence personnelle du Président Grévy » ou « Grévy et Gambetta ».

Dans un *Second Paragraphe*, l'intervention de chacun des Présidents, de Carnot à Doumergue sera brièvement évoquée [32].

Paragraphe I
Grévy et Gambetta

Le Chef de l'Etat, de 1879 à 1887, ne se livre pas à des manifes-

32. La fin du septennat qui a fait l'objet d'un examen particulier dans le Titre préliminaire fournit déjà des exemples de l'action présidentielle sur la durée des Ministères par le moyen du droit de choisir les ministres (Cf. *supra*, p. 55). Rappelons-les sommairement : Le Maréchal de Mac-Mahon choisit Dufaure comme premier Président du Conseil de la III[e] République le 8 mars 1876. Or Dufaure n'est pas la personnalité la plus éminente du parti républicain. Il en est de même, bien qu'à un moindre degré toutefois, de Jules Simon : il est sénateur, son rôle parlementaire est celui d'un « splendide isolé » plutôt que celui d'un leader ; il doit d'être choisi à l'invincible répugnance du Président de la République à l'égard du chef véritable, Gambetta. Dufaure décidément est l'ultime ressource ; le 13 novembre 1877 il reparaît et si son administration dure un peu plus d'un an, c'est en dépit des impatiences de la Chambre des Députés parce qu'on sait que le Chef de l'Etat a lié son sort au sien et hésite à détruire un Cabinet, déjà chancelant, mais soutenu par le Sénat ; les élections sénatoriales du 5 janvier 1879 feront disparaître les derniers scrupules.

tations de politique personnelle ; rien dans son attitude ne laisse supposer qu'il abuse du pouvoir que la Constitution lui confère ; bien au contraire dès son message de remerciement aux Chambres il calme toutes les inquiétudes éventuelles et semble décidé à mettre en sommeil nombre de ses prérogatives. Il tient parole et son premier septennat s'écoule dans la dignité et la tranquillité. Ce subtil art de l'abstention influe pourtant profondément sur l'orientation du régime et permet l'instauration d'une instabilité chronique. Ces sept années, qui sont véritablement les premières de la République, sont capitales puisqu'elles sont susceptibles de déterminer l'évolution future des institutions ; dès ce moment s'établissent entre les divers organes constitutionnels des relations coutumières qui ne pourraient ultérieurement être rompues qu'au prix d'un de ces actes déterminants, théoriquement légaux, mais réellement en marge de la vie constitutionnelle habituelle, donc par là même teintés des apparences de l'illégalité. Il n'est point nécessaire de montrer comment le Président Grévy usa, ou s'abstint d'user de toutes ses prérogatives constitutionnelles. Seule est intéressante en effet son attitude à l'égard de la formation des Ministères. Comme le Maréchal de Mac Mahon, le nouveau Chef de l'Etat exerce un choix personnel ; il a des défiances et des préférences, et la satisfaction de ces vues particulières fait obstacle à l'aboutissement des solutions que la logique du système commanderait. La présidence du Conseil est successivement dévolue à des hommes qui ne sont pas les *leaders* de la majorité cependant que le chef incontesté demeure inoccupé. Ainsi, non seulement l'Exécutif n'est pas muni du maximum de puissance, mais encore le déséquilibre est accru par le fait que l'Assemblée bénéficie de la présence permanente d'une individualité qui devrait conduire à la fois le Gouvernement et la majorité, au lieu de diriger la majorité en marge ou contre le Gouvernement officiel.

M. Joseph-Barthélemy exprime à merveille cette idée [33] : « La

33. Joseph-Barthélemy, *Le rôle du Pouvoir Exécutif dans les Républiques modernes*, p. 673.

« vie constitutionnelle n'est et ne peut être qu'un équilibre per-
« pétuellement instable entre les Pouvoirs ; et, dans le plateau
« du Pouvoir Législatif, le Chef du Pouvoir Exécutif commit la
« faute de laisser le poids énorme de Gambetta. Il devait être
« difficile, dans la suite, de faire remonter la balance ».

Mais il y a plus encore : le déséquilibre des forces devenu normal par plusieurs années d'une telle pratique, est encore accru par la chute, proprement catastrophique, du chef de la majorité au moment précis où il accède enfin au poste qui lui revient sans conteste. Ce n'est plus seulement Gambetta qui essuie un échec personnel et qui voit pâlir son étoile ; c'est avec lui la présidence du Conseil elle-même qui est dépréciée et l'insuccès réagit en vertu d'une sorte de solidarité impersonnelle sur le Cabinet. Enfin la Chambre des Députés, étonnée sans doute d'avoir aussi facilement terrassé le grand homme, n'aura plus dès lors aucun scrupule à évincer dédaigneusement des successeurs qui bien souvent n'auront pas la même autorité.

D'ailleurs il ne saurait être question de formuler une critique d'ordre juridique sur la constitutionnalité des actes accomplis à ce sujet par le Président Grévy. Bien que l'article 3 ne mentionne pas explicitement la nomination des Présidents du Conseil comme prérogative présidentielle, l'interprétation traditionnelle était, dès 1879, acquise et nul n'a jamais songé à contester la stricte correction des décrets de nomination.

« M. Grévy choisissait ses Présidents du Conseil d'après
« ses appréciations personnelles, non d'après les indications
« données par la majorité parlementaire ». M. de Freycinet s'exprime ainsi dans ses *Souvenirs*[34]. Il est impossible de mettre ce témoignage en doute : la circonspection et la finesse de M. de Freycinet, ne lui auraient pas permis de formuler inconsidérément un jugement aussi grave dans sa modération ; en outre le fait que, le plus souvent, ce bon plaisir présidentiel ait joué à son profit, est une preuve de sincérité, car ce n'est plus un témoignage mais presque un aveu ; il fait bon alors se souvenir d'une phrase quelque peu désabusée d'A. Rambaud : « A l'Elysée

34. De Freycinet, *Souvenirs*, t. 2, p. 63.

« Jules Ferry était à peine mieux en cour que ne l'avait été « Gambetta, et le favori, celui auquel le Président avait d'abord « pensé, était toujours M. de Freycinet ».

L'histoire de cet exercice du droit de nomination par le Président Grévy embrasse particulièrement la période du 30 janvier 1879 au 30 janvier 1882. C'est au cours de ces trois années que l'action présidentielle a eu une influence déterminante et durable sur les Cabinets contemporains d'abord, et indirectement sur la nature des rapports entre le Parlement et le Gouvernement. Les Ministères Waddington, Freycinet, Ferry, Gambetta qui se succèdent ont donc une importance remarquable et il convient de donner des précisions sur leur carrière.

A. — *LES CABINETS WADDINGTON, FERRY, FREYCINET*

I. — « Un Président de tout repos »[35] ... c'est ainsi que M. Hanotaux définit Waddington, et M. de Freycinet rapporte l'impression produite par la constitution du nouveau Ministère[36]. « On trouva généralement que ce Cabinet, enregistré au « *Journal officiel* le 5 février ressemblait beaucoup au précédent « et que M. Grévy avait négligé de donner son empreinte. En « somme le début ne parut pas heureux ». N'est-ce pas là une première manifestation du parti-pris présidentiel de prudence dans le choix des personnalités ? Pourquoi imiter Mac Mahon et ne pas confier la présidence du Conseil à l'homme qui est, à ce moment, le chef absolument incontesté de la majorité républicaine et qui détient les deux présidences de la Chambre et de la Commission du Budget ? Waddington est un paravent ; sous une forme saisissante, mais qui demanderait pourtant des retouches sérieuses, Jules Simon le rappelait quelque quinze ans plus tard[37]. « Nous avons tous vu un temps où le Gouver- « nement était exercé par le Président de la Chambre. Il y avait

35. Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine*, t. 4, p. 448.
36. De Freycinet, *op. cit.*, p. 64.
37. J. Simon, *Revue politique et parlementaire*, 1894, t. 1, p. 16.

« un Président à l'Elysée pour donner des bals et des signatures,
« et un Président au Palais-Bourbon pour présider et gouverner
« la Chambre d'abord, le pays ensuite. Ce Président-là avait
« à ses ordres la Commission du Budget : il tenait la bourse.
« Il avait le droit d'interpellation : il tenait les ministres. Il
« fallait lui obéir ou partir ».

Dès le mois de mars la vitalité du Ministère est mise à rude épreuve : le Préfet de police, Gigot, donne sa démission à la suite d'une campagne de *La Lanterne* ; une interpellation Clemenceau blâmant l'impuissance et l'imprévoyance du ministre de l'Intérieur, de Marcère, celui-ci s'efface aussitôt. Tant bien que mal l'hiver est atteint. Mais un conflit grave sépare le Cabinet de ses mentors parlementaires ; Gambetta veut qu'il soit procédé à l'épuration de la magistrature, Le Royer au contraire défend les cadres de son administration ; le 15 décembre il est démissionnaire ainsi que Goblet, son sous-secrétaire d'Etat. Cet événement suggère au journal *Le Temps* d'amères et trop suggestives observations[38] : « Actuellement
« les ministres ont non seulement affaire à une opposition
« inconstitutionnelle, mais la majorité de gauche avec le
« concours de laquelle ils sont appelés à gouverner leur fait
« une opposition plus constante et plus vive que la minorité
« de droite. La majorité ministérielle est non une majorité
« de gouvernement mais une majorité d'opposition ». Ainsi depuis moins d'un an tous les obstacles à l'épanouissement du régime parlementaire ont disparu, et déjà un état d'esprit qui lui est préjudiciable apparaît : la Chambre à laquelle un Cabinet sans autorité n'impose aucun regret, la Chambre que tient en main un orateur puissant, adopte à l'égard des ministres une attitude tracassière : la majorité est à l'école de l'indocilité et de la rébellion.

Dès ce moment la crise est ouverte : Waddington se hâte d'abandonner la présidence du Conseil et de retourner à ses occupations diplomatiques. Des noms circulent, ceux de Léon

38. *Le Temps*, du 14 décembre 1879.

Say, de Freycinet surtout, mais on remarque que la Chambre a voté un ordre du jour de confiance et que les ministres démissionnaires restent « la matière naturelle » des remaniements rendus nécessaires par la retraite du garde des Sceaux et par la vacance de la présidence du Conseil. Le 21 décembre au Conseil de Cabinet la démission collective est décidée, mais elle n'est officielle que le 26 ; jusque-là des conversations ont lieu entre Grévy, Waddington et Léon Say. M. Hanotaux résume la situation d'une manière très exacte [39] : « Le Cabinet Wadding-« ton est mort de la situation qu'il avait usurpée à la tête des « partis, de son impuissance congénitale et des dissensions que « son événement avait accrues dans la majorité républicaine ».

II. — N'abandonnons pas le guide aimable et discret qu'est le comte de Freycinet, devenu Président du Conseil : « Nous « restions en parfait accord », dit-il parlant de Gambetta ; et plus loin « Nous résolûmes d'échanger nos idées au moins une « fois par quinzaine. J'allais dîner à la présidence de la Chambre « et nous passions la soirée en tête à tête »[40]. On peut dès lors poser une question décisive : où est réellement le pouvoir ? Un simple exemple suffira : le 12 février 1880 Gambetta d'accord avec le Président du Conseil, estime prématuré le vote de l'amnistie des condamnés de la Commune ; le 15 juin Gambetta a changé d'avis, Freycinet se laisse persuader, dépose le 19 un projet d'amnistie totale et se heurte à l'hostilité du Sénat ; il rapporte, non sans mélancolie, à ce sujet : « M. Jules Simon, « M. de Laboulaye persiflèrent le Président du Conseil, ils « n'eurent pas de peine à le montrer hésitant, mobile, s'incli-« nant au gré d'une volonté supérieure »[41].

Le 18 août 1880, Freycinet prononce à Montauban un discours qui fait grand bruit : parlant de la dissolution des congrégations religieuses rendue possible en exécution du décret du 30 mars précédent, il semble ouvrir la voie à la conciliation : « Nous nous réglerons à leur égard sur les néces-

39. Hanotaux, *op. cit.*, t. 4, p. 522.
40. Freycinet, *op. cit.*, p. 108.
41. *Ibid.*, p. 139.

« sités que fera naître leur attitude et sans rien abandonner des « droits de l'Etat ». Aussitôt la presse républicaine s'émeut : « *La République Française* et *Le Siècle* prenaient un ton douce- « ment frondeur ; ils ne m'accusaient pas, ils m'avertissaient » ; or la *République Française* est l'organe de Gambetta. Sur ces entrefaites intervient le 31 août la publication, dans la *Guyenne*, d'une déclaration des ordres religieux ; les parlementaires républicains, du fond de leur province, s'agitent à leur tour et il n'est bruit que des dissentiments surgis entre Freycinet et le ministre de l'Intérieur Constans. Finalement le Conseil des Ministres se réunit le 17 septembre et un « replâtrage » est tenté ; le 18, Constans, Cazot, le Général Farre sont cependant démissionnaires ; le 19 Freycinet et le Cabinet tout entier se retirent.

Le rôle de Gambetta dans cette crise n'est pas clairement connu. Mais des indices sûrs permettent de déceler son action ; la campagne de presse contre le discours de Montauban débute le jour même du retour à Paris du Président de la Chambre ; et Gambetta est en villégiature chez Guichard, député de l'Yonne, lorsque celui-ci réclame la convocation du groupe des députés républicains ; Constans est un de ses lieutenants ; et surtout à aucun moment il n'intervient pour calmer l'agitation, disculper le Ministère, sauver Freycinet ; le jour de la démission l'article quotidien de Gambetta dans la *République Française* plane bien au-dessus des misères ministérielles et traite de la situation extérieure... La victime d'ailleurs apporte son témoignage[42] : « C'était le cas où jamais de confier le pouvoir « à M. Gambetta, sa politique triomphait et M. Grévy se ralliait... « Il avait une fois de plus prouvé sa force en amenant le « revirement de l'opinion après mon discours de Montauban et « en provoquant la dislocation du Ministère qui ne représentait « plus ses idées ».

III. — Le Président de la République ne juge pas cependant à propos d'appeler le Président de la Chambre : il choisit Ferry ;

42. De Freycinet, *op. cit.*, p. 153.

« Celui-ci avait certainement tous les titres à une semblable « désignation, mais il n'échappait pas à l'inconvénient de « paraître occuper la place de M. Gambetta ». Il faut croire que l'anomalie du procédé est ressentie sur-le-champ car le 23 septembre, le journal *Le Temps* essaie de fournir une explication : Grévy n'a pas appelé Gambetta parce qu'il s'userait comme les autres et que, au contraire, il veut le tenir en réserve... L'intention aurait été plus louable qu'habile, si elle eût été vraisemblable.

La personnalité de Ferry convient à merveille à la fonction de Président du Conseil. Pourtant deux remarques mettront sous son jour véritable cette nomination méritée et tardive : d'une part Grévy ne fait appel à cet homme d'Etat, trop peu souple à son gré, qu'en troisième recours alors qu'il ne lui resterait plus, à son défaut, que Gambetta à pressentir[43] ; d'autre part Ferry ne peut, à cause de ses qualités, désirer demeurer à un poste de direction s'il n'est pas le chef unique. Paul Strauss, dans ses souvenirs sur les fondateurs de la République, signale l'existence de lettres inédites de Ferry : « Le Président du Conseil « n'hésitait pas à confier à sa femme, en juin 1881, que l'imbroglio des deux scrutins ne mettait pas deux systèmes aux « prises, mais deux hommes, deux Pouvoirs dans la coulisse, « tandis que le vrai Pouvoir, le seul responsable, reste muet et « résigné »[44]. C'est Gambetta en effet qui dirige les débats sur l'institution du scrutin de liste, c'est lui qui le 5 mai 1881 quitte le fauteuil présidentiel pour la tribune d'où il vaincra plus aisément les dernières résistances. C'est lui encore qui mène la campagne électorale, prononce les discours-programmes tandis que Ferry a l'attitude d'un fidèle lieutenant tout prêt

43. A. Rambaud dans son *Jules Ferry* rapporte de multiples traits montrant l'animosité de Grévy contre Ferry lui-même — notamment à la p. 202 précitée — ou encore p. 203 : « De l'une ou de l'autre de ces résidences (l'Elysée et « Mont-sous-Vaudrey) partaient des télégrammes, des informations pour la « *Petite France de Tours*, propriété de M. Wilson, et de ce journal se répandaient « dans la presse parisienne. Le thème habituel de ces informations c'étaient les « prétendus dissentiments entre le Président de la République et le Président « du Conseil ».

44. P. Strauss, *Les Fondateurs de la République*, p. 152.

à s'effacer au moment opportun devant son chef. Aussi, après les élections des 21 août et 4 septembre il ne fait de doute pour personne que la crise ministérielle est imminente[45]. Après un débat passionné, ouvert le 4 novembre 1881 et terminé le 9 par le vote d'un ordre du jour qui l'absout sans lui exprimer la confiance, le Ministère se retire (10 novembre). Jusqu'à cet ultime moment l'intervention de Gambetta a été prépondérante : 25 ordres du jour sont présentés, la Chambre refuse successivement la priorité à chacun d'eux et pendant plus d'une heure la séance se déroule dans une grande confusion que l'ancien Président de l'Assemblée fait seul cesser en proposant une formule aussitôt acceptée[46 et 47].

Ainsi pendant près de trois ans, la réalité du pouvoir n'a pas été aux mains des détenteurs officiels et responsables des attributions gouvernementales. Pendant toute cette période, importante par sa durée, capitale par son caractère de phase inaugurale du nouveau régime, « le siège du Gouvernement « fut transporté au Palais-Bourbon. Gambetta était maître « des Chambres, des associations, de la presse, il constituait « un Gouvernement occulte, rival du Gouvernement patent. « Par Gambetta, la Chambre des Députés gouvernait »[48]. Retenons cette dernière phrase qui montre à elle seule l'importance du rôle du Président Grévy dans la crise du parlementarisme français : dès l'origine le Pouvoir Exécutif est placé par

45. Cf. l'article de J.J. Weiss dans la *Revue politique et littéraire* du 22 oct. 1881. Gambetta, mécontent de Ferry qui ne l'a pas défendu devant le Sénat au 9 juin lui marque de la froideur. « Ce juste mécontentement a affaibli le « Cabinet... c'est pour ne plus oser aborder de face la Chambre sans l'appui de « Gambetta que le Ministère du 20 septembre a commis pendant 4 mois la série « d'erreurs qui sont venues compliquer bien gravement la situation constitu- « tionnelle et parlementaire ».

46. *Supra*, p. 91 et p. 138.

47. Gambetta élu le 28 octobre 1882 Président *provisoire* de la Chambre des Députés par 317 voix sur 350 suffrages refusa d'être candidat pour l'élection définitive : M. Brisson fut élu Président par 347 voix sur 420 votants. Ce geste du *leader* fut diversement interprété mais une chose était certaine : il attendait et voulait le pouvoir ; cf. *Lebon, Année politique* 1881, p. 259.

48. Joseph-Barthélemy, *Le rôle du Pouvoir Exécutif dans les Républiques modernes*, p. 675.

son fait en état d'infériorité devant le Parlement, d'abord parce que les Ministères constitués ne sont pas viables, ensuite parce qu'à l'instabilité latente qui s'instaure s'ajoute une impuissance notoire. M. Joseph-Barthélemy dit encore[49] : « Gambetta n'eut « pas le temps de marquer de son empreinte la présidence du « Conseil, ce qui reste de lui dans notre système constitution- « nel, c'est l'exaltation du pouvoir de la Chambre basse ». Une seconde phase commence en effet qui aggrave encore les méfaits de la première.

B. — *LA DEFAITE DE GAMBETTA*

Tous les espoirs semblent permis lorsque le 10 novembre Grévy prie Gambetta de former le Ministère : enfin le chef de la majorité républicaine arrive au pouvoir, enfin la présidence du Conseil sera le centre unique de l'action gouvernementale. L'événement est attendu d'ailleurs : Freycinet raconte que le 28 juillet 1881, il s'était réconcilié avec le tribun et que les fondements d'un « *grand Ministère* » avaient été jetés. Les discours de Tours (4 août) et de Belleville (22 août) ont été interprétés par tous comme des programmes de Gouvernement, cependant que le discours de Ferry à Raon-l'Etape (7 août) est tenu pour une véritable abdication[50]. Aussi dès ce moment « tous les yeux étaient fixés, non sur le Gouvernement « en exercice, mais sur le Gouvernement en expectative »[51]. C'est un publiciste avisé qui, à la veille de la réunion des Chambres, déclare que les élections multiples de Gambetta le désignent au Président de la République comme le chef naturel du Gouvernement[52]. C'est enfin Gambetta lui-même qui, élu le 28 octobre, Président provisoire de la Chambre, fait dire à son journal *La République Française* : « M. Gambetta ne pense

49. *Ibid.*, p. 676.

50. « S'il se trouve quelqu'un qui puisse effectuer ce groupement mieux que « moi, et d'une main plus puissante, je le déclare aujourd'hui, je suis prêt à l'aider « et à l'assister comme son premier lieutenant ».

51. Freycinet, *op. cit.*, p. 189.

52. J.J. Weiss, *Revue politique et littéraire*, 22 octobre 1881.

« pas reprendre la présidence définitive de la Chambre. En « acceptant hier les votes de la nouvelle Chambre il a entendu « lui fournir dès le premier jour une occasion de se grouper, de « formuler sa politique, de dire au pays qui l'a envoyée et « au Président de la République qui l'écoute à quel pro- « gramme elle entend se rallier ».

Grévy, ainsi mis au pied du mur, ne se dérobe point. Au contraire tout permet de croire qu'il estime également le moment opportun pour faire de Gambetta le chef officiel du Ministère, soit, comme on l'a prétendu, qu'il ait souhaité briser une carrière qui s'annonçait resplendissante, soit au contraire qu'il fût décidé à utiliser cette précieuse « réserve » qu'il avait su ménager à la République. Quoiqu'il en soit, dès la période qui précède la chute de Ferry, une hostilité sourde et tenace enveloppe Gambetta d'un dangereux réseau. J.J. Weiss exprime sans ambages ses pressentiments dans un article intitulé : « M. Gambetta doit-il gouverner ? » : « On vient lui dire, « gouvernez, et en même temps on ne cache pas qu'on le pousse « au pouvoir non pour l'y élever, mais pour l'y précipiter « comme dans un abîme »[53]. L'Extrême-gauche mène contre lui depuis longtemps déjà des attaques furieuses ; sa campagne électorale à Belleville a été marquée par des réunions orageuses et il a été mis en ballotage dans l'une des deux circonscriptions où il était candidat. C'est encore M. de Freycinet qui traduira avec le plus de justesse cette pénible situation[54]. « Il y a eu « ceci de dramatique dans la destinée de Gambetta qu'après « avoir été pendant plus de trois ans le Président du Conseil « nécessaire et vainement désiré, alors que l'heure allait enfin « sonner, il était repoussé par une fraction du parti républicain « et dénoncé comme un péril pour la démocratie ». La constitution du Ministère du 14 novembre est considérée comme une gageure : alors qu'on attend — ou que l'on feint d'attendre — un « grand Ministère », il n'est qu'un groupement d'amis personnels de Gambetta ; des ministres jeunes, de 36 à 46 ans,

53. J.J. Weiss, article précité.
54. De Freycinet, *op. cit.*, p. 184.

tous politiciens et exclusivement politiciens. Aussi souligne-t-on avec méfiance ou colère que Gambetta n'aura pas d'égal au sein du Conseil des Ministres. Les esprits sont-ils aveuglés par la passion politique ou, au contraire, méconnaît-on de bonne foi les mérites de l'homogénéité et de la discipline ministérielles ? La Chambre devrait en vérité se réjouir de n'avoir en face d'elle qu'un seul chef, responsable de toute la conduite des affaires, secondé par des hommes sûrs et non pas servi mollement, ou même desservi, par des égaux et des successeurs éventuels. Comme le remarquent alors des esprits clairvoyants : « M. Gambetta a évité une faute capitale, celle de « créer ou de tolérer l'anarchie dans le Gouvernement ; il s'est « placé dans la vérité constitutionnelle, il est vraiment un Premier « Ministre »[55].

Le récit de la chute de Gambetta ne provoque pas seulement des regrets à cause de ses répercussions d'ordre constitutionnel, elle suscite aussi une véritable émotion : un Président de Conseil s'est enfin imposé qui, derechef, a pris des mesures montrant sa volonté d'administrer avec énergie ; cet homme est le plus marquant de son parti ; et six semaines après on le chasse après lui avoir fait subir de multiples avanies.

Nous avons un guide pour connaître les détails du Ministère Gambetta. Joseph Reinach lui a consacré un livre, ardent, partial peut-être, mais dont la documentation est de toute

55. Il faut remarquer que le Ministère Gambetta ne contenait aucun sénateur : peut-être était-ce là l'assouvissement d'une rancune contre l'Assemblée qui avait rejeté le 9 juin le scrutin de liste. C'était certainement l'indice d'une tendance constitutionnelle nouvelle visant à rabaisser le rôle de l'Assemblée non populaire. Du point de vue de l'homogénéité il est indéniable que le Cabinet y gagnait puisqu'aucun élément animé d'un esprit différent ne venait contrarier l'inspiration donnée par le chef.

La notoriété des membres du Cabinet était également discutée (A ce sujet l'article significatif et hostile du journal *Le Temps* 16 nov. 1881) pour un peu on aurait repris la formule du duc de Wellington et baptisé le Ministère Gambetta, « le Ministère qui ? » (André Maurois, *Vie de Disraëli*, p. 205) et pourtant la controverse semble bien tranchée par ce trait du spirituel J.J. Weiss : « Je serai « bien étonné si M. Waldeck-Rousseau ne pouvait soutenir la comparaison pour « l'entente des affaires avec M. Beulé, de l'Institut, et, pour l'éloquence, avec « M. Barthélémy Saint-Hilaire ».

première main. Il ne saurait être question de le résumer ici ; il suffira de marquer les principales étapes de cette phase cruciale. C'est d'abord la fameuse circulaire du 24 novembre 1881 que Waldeck-Rousseau adresse aux préfets au sujet des recommandations des parlementaires : elle soulève une émotion considérable, l'objet et le ton étant inusités. Puis, le 8 décembre, un habile et cruel discours de Ribot contre la création par décrets de nouveaux ministères (Agriculture, Arts, sous-secrétariats à la Guerre et à l'Agriculture) ; la Chambre vote les crédits demandés, mais aussi, implicitement, le blâme inclus dans le rapport[56]. Une série de décrets de nomination de hauts fonctionnaires déchaînent enfin les passions : le 15 novembre le Général de Miribel est nommé Chef d'Etat-Major général de l'Armée, or il est royaliste notoire ; le 26 novembre le Maréchal Canrobert est nommé membre du Conseil supérieur de la Guerre ; le 27 décembre le comte de Chaudordy est chargé de l'ambassade de Saint-Pétersbourg, le même jour, grand scandale entre tous, le « valet de plume » de Broglie et de Fourtou lors du 16 mai 1877, le brillant publiciste J.J. Weiss est choisi par Gambetta comme directeur politique du ministère des Affaires étrangères : dès lors à chaque occasion un véritable cri de ralliement des adversaires du Cabinet se fera entendre : « Weiss et Miribel ! »[57]. Brochant sur les commentaires suscités par chacun de ces faits une vaste campagne de calomnie se déploie. S'il faut en croire l'historiographe de cette crise, l'âme de l'opposition serait Daniel Wilson, le propre gendre du Président Grévy[58] : « Les ennemis déclarés de M. Gambetta « sont cantonnés à la droite et à l'extrême gauche du parti répu- « blicain. M. Wilson leur sert de trait d'union. Les journalistes « les plus violents, ceux de *La France* et de *La Lanterne* ne se

56. *Supra*, p. 206.

57. La Droite d'ailleurs excite l'ire républicaine ; Paul de Cassagnac n'écrit-il pas de sa plume de grand polémiste dans *Le Pays* : « Voilà quinze ans que je « crie après la République, que je la décoiffe, que je lui trousse les cotillons, et « que je la fesse à tour de bras tant que je peux. Il me semble que cela vaut bien « une petite place ».

58. Cf. J. Reinach, *Le Ministère Gambetta*, Charpentier, 1884 p. 519 et suiv.

« cachaient pas pour prendre le mot d'ordre chez lui tous les « jours à l'Elysée. Le palais national devint ainsi le véritable « quartier-général du complot. Souvent pendant que les minis- « tres étaient réunis dans la salle du Conseil sous la présidence « de Grévy, les députés les plus ardents contre M. Gambetta « délibéraient dans un salon voisin avec M. Wilson ». A ce sujet, il est impossible de parler d'une action volontaire du Président car aucune manifestation ne rompt sa placidité proverbiale ; ni approbation, ni désaveu ne lui échappent ; mais pour la foule et, même peut-être pour les initiés, une telle réserve correcte et constitutionnelle est interprétée hâtivement. « Contre « la force morale toujours redoutable qui restait au grand « patriote il fallait autre chose pour mettre les éléments hos- « tiles en mouvements et les lancer à l'assaut. Quoi ? Présisément « une autre autorité, un autre nom. Or ce nom, cette autorité, « M. Wilson les apportait en invoquant à tout propos les senti- « ments du premier magistrat de l'Etat ». Il fallait décider une cinquantaine d'esprits flottants, pris entre leur mécontentement et le sens de leur responsabilité. « Seul M. Wilson « le pouvait et par deux simples phrases. Celle-ci d'abord : « Le « Président de la République blâme M. Gambetta », puis cette « autre phrase décisive encore : « Le lendemain est assuré, nous « avons la promesse de M. de Freycinet ».

M. de Freycinet fait en effet figure de successeur désigné : le 2 janvier il est élu aux élections sénatoriales dans quatre départements[59] ; avec le suffrage indirect, c'est un plébiscite en miniature. La bataille, dont l'issue ne fait aucun doute, se livre du 14 au 26 janvier[60]. Elle est marquée par les auditions de Gambetta à la Commission de 33 membres nommée pour l'examen du projet de résolution tendant à la révision partielle des lois constitutionnelles. Le terrain juridique du débat est l'opposition de la révision partielle et de la révision intégrale, et l'introduction dans la Constitution d'un article instituant le scrutin de liste, qui est pour le Président du Conseil une question

59. Seine, Ariège, Tarn-et-Garonne, Inde française. Il opte pour la Seine.
60. *Supra*, p. 166 et p. 199.

primordiale. L'argument politique est l'éventualité d'une dissolution. Andrieux dépose un rapport où les allusions cruelles ne sont pas ménagées[61]. Le grand discours par lequel Gambetta défend et exalte le scrution de liste n'a pas de répercussion sur une Assemblée foncièrement hostile et butée. Le texte de la résolution élaboré par la Commission est voté par 268 voix contre 218, et 305 voix contre 119 rejettent le projet du Gouvernement, qui se retire. L'expérience Gambetta a échoué et le Président Grévy ne sera plus troublé par les éclats de ce trop bruyant collaborateur.

Il serait sans doute intéressant de montrer la continuité, la tenacité des préférences du Chef de l'Etat pour les hommes de second plan : le favori Freycinet, le timide Duclerc, Brisson lui-même, appelés de préférence à des chefs comme Ferry dont l'accession est reculée autant qu'il est possible. Le refus prolongé d'envisager la formation d'un Cabinet radical, même après de multiples crises provoquées par ce parti, puis, lorsqu'il est nécessaire d'en arriver là, en 1886, le choix de Goblet et non de Clemenceau, personnalité trop marquante au gré de Grévy. Il suffit d'énoncer ces précédents qui n'ont pas l'importance de ceux dont l'examen plus approfondi a été tenté. Le rôle du premier Président « républicain » sur l'instabilité ministérielle est grand : sous lui l'institution de la présidence du Conseil acquiert une allure traditionnelle d'effacement qui ne renforcera point la vitalité des Cabinets futurs ; les hommes d'Etat qui en deviendront titulaires seront désormais placés devant cette alternative : ou suivre les traces de Gambetta et risquer d'avoir son sort ; ou se soumettre aux exigences d'une Assemblée, qui ne leur en saura aucun gré parce qu'elle a fait l'épreuve de sa capricieuse toute-puissance.

61. « Une volonté particulière s'est substituée à la volonté nationale » ; « le scrutin de liste dans la constitution c'est la campagne dissolutionniste « ouverte et près d'aboutir » ; « on parle de nous rendre indépendants vis-à-vis « de nos électeurs, prenez garde que à cette dépendance honorable et légitime « une autre ne succède aussitôt ».

Paragraphe II
De Carnot a Doumergue

L'influence des autres Présidents de la République est difficile à déceler, puisque les arrière-pensées dans le choix des ministres ne peuvent être que très rarement connues. Il faudrait recueillir et scruter les confidences de témoins ou d'acteurs ; or en ce domaine la plus grande discrétion a toujours été de règle, lorsqu'un familier du Président a noté quelques souvenirs. Comme d'autre part il est impossible de donner pleine créance aux échos et aux révélations des journaux, force est de se borner à l'examen des témoignages fournis par quelques Présidents du Conseil ou de se contenter de constater les faits significatifs et patents.

I. — On a remarqué déjà que Clemenceau, chef du groupe des intransigeants, et grand fauteur de crises ministérielles n'a jamais été appelé par Grévy et mis en face des responsabilités du pouvoir. Même lorsque le Gouvernement subit l'emprise et l'inspiration de l'élément radical c'est à Goblet ou à Freycinet qu'est confiée la présidence du Conseil. Une remarque analogue peut être faite au sujet du choix exercé par le Président Carnot : c'est Floquet et non point Clemenceau qu'il nomme Président du Conseil.

La prédilection de Carnot pour Tirard est également fort connue. Freycinet c'était la *Concentration* érigée en principe de Gouvernement ; Tirard c'est le « spécialiste », le chef de *Ministères d'affaires*. « M. Tirard était l'homme de son choix. « C'était à lui qu'il avait songé tout d'abord et c'est encore à lui « qu'il devait recourir plus tard » rapporte Goblet dans ses souvenirs sur cette période dont il fut l'un des principaux acteurs[62] ?

Il dit encore, mais sur ce point nous ne conclurons pas :

62. *Souvenirs de ma vie politique, Revue politique et parlementaire,* 1930, t. 4, p. 347.

« M. Carnot ne cédait pas seulement en cela à ses propres ins-« pirations. Il y était encouragé par son entourage fort hostile « à tout ce qui présentait quelque teinte de radicalisme »[63].

A un autre moment, par contre, l'influence du Président Carnot semble avoir été tout à fait en harmonie avec les nécessités du régime parlementaire : à l'automne 1893, après les élections lorsqu'il s'agit de remplacer Dupuy, c'est l'insistance du Président combinée au dévouement de Spuller qui contraint en quelque sorte Casimir-Périer, alors le chef naturel et incontesté de la majorité progressiste, d'accepter la présidence du Conseil qu'il redoute[64].

II. — Le Président Faure semble au premier abord inaugurer la série des Présidents de la République circonspects. Pourtant l'appel fait en 1895 à Léon Bourgeois, alors que, manifestement la majorité de la Chambre des Députés est modérée et peut soutenir un Ministère progressiste homogène, témoigne de l'importance de son action.

« Le Président Faure était hanté par le désir de tenter une « expérience radicale qui, dans sa pensée, devait tourner finale-« ment au profit des modérés »[65]. En admettant la réalité de ce dessein il faut reconnaître que le résultat est atteint : le Ministère modéré Méline qui succède à la formation radicale dura deux ans. C'est ainsi que l'exercice du droit de nomination par le Président de la République peut être un moyen de façonner la majorité parlementaire en lui faisant comprendre et toucher du doigt l'impossibilité d'une solution qui, n'étant pas expérimentée, conserverait un attrait puissant et contribuerait à la dépréciation des solutions normales. Félix Faure aurait eu, à un autre moment, une influence indéniable ; M. Lachapelle, alors chef de Cabinet du Président du Conseil Méline, en témoigne. En juin 1898 Méline a obtenu la majorité dans la nouvelle

63. Goblet remarque l'importance du rôle joué par le Général Brugère et par la maison du Président, sous Grévy, puis sous Carnot. « Il me sembla un « jour qu'il était hanté par le souvenir de Ministère de la Maison de l'Empereur ».
64. Voir à ce sujet le récit de Spuller dans *Le Temps* du 9 décembre 1894.
65. J. Piou, *Le Ralliement*, p. 77.

Chambre — majorité faible et très hésitante toutefois[66] — il pourrait peut-être la reprendre en main et demeurer au pouvoir. Il envisage la démission puis le remaniement de son Cabinet pour éliminer les collaborateurs avec lesquels il est en désaccord — Barthou notamment qui estime qu'il faut faire un pas à gauche et se rapprocher des radicaux — et remplacer ceux qui n'ont pas été réélus. Mais Faure aurait déclaré à un ministre, en prévision de cette tactique, qu'il avisera si Méline se retire mais qu'il n'a pas à annoncer de suite ce qu'il fera. Si cependant le Président du Conseil prend la responsabilité de modifier son Cabinet et lui présente une liste nouvelle il ne refusera pas de signer les décrets. Au reste il conseille d'attendre le résultat des interpellations. Après les scrutins ambigus émis à la Chambre le Président se montre également indifférent. « Après lui avoir serré la main et lui avoir répété qu'on lui « rendrait plus tard justice il le laissa quitter l'Elysée sans « même le consulter sur le choix de son successeur »[67]. L'auteur indique qu'alors le Président voulait un Ministère de *Concentration*.

III. — Les Présidents Loubet et Fallières n'ont pas prétendu mettre leur marque sur les Ministères à la constitution desquels ils ont présidé. Le rôle des groupes a été par contre prépondérant dans la solution des crises ministérielles. Si Combes est élevé à la présidence du Conseil c'est parce que Waldeck-Rousseau a « laissé tomber son nom » au cours d'un entretien avec le Président de la République ; si Clemenceau est enfin appelé au poste pour lequel il était doué c'est parce que, ministre influent du Cabinet Sarrien, il est considéré unanimement comme devant être le chef du Gouvernement futur[68] ; enfin il en est de même pour M. Caillaux en 1914, tout désigné pour succéder à Monis, surtout après la mort tragique de Berteaux.

66. *Supra*, p. 76 et p. 139.
67. G. Lachapelle, *Le Ministère Méline*, p. 206.
68. Dans le cas de Clemenceau, il apparaîtrait que le Président Loubet ait eu une répulsion assez vive à lui permettre l'accès des conseils de gouvernement. Il est permis de remarquer que le Président Fallières semble lever cet ostracisme.

IV. — L'un des Ministères les plus brefs que la France ait connu est le Ministère Ribot de juin 1914. Ribot a été le chef de l'opposition au temps du *Bloc des Gauches*. Il est devenu sénateur et le dit Bloc a certes subi de nombreuses variations. Pourtant les élections législatives de 1914 ont été marquées par un renouveau de cette formation[69], victorieuse sur le plan électoral et douée d'un esprit combattif très accusé. Aussi comprend-on assez mal qu'après la retraite du Président Doumergue, le Président Poincaré appelle à la présidence du Conseil Ribot qui, tout au plus, peut être un agent de conciliation, de cette conciliation dont manifestement la nouvelle et ardente majorité ne veut point. Le résultat, aux yeux de tous les observateurs ne fait aucun doute et M. Poincaré dans ses *Souvenirs* rapporte les impressions de pessimisme qu'il enregistre au sein même du Conseil des Ministres[70]. Effectivement dès le premier contact le 12 juin — le Cabinet a été formé le 9 — la Chambre accorde par 306 voix contre 262 la priorité à un ordre du jour Dalimier impliquant la défiance. Le choix fait par le Président de la République a donc été générateur d'une crise ministérielle immédiate dont il est impossible d'imputer au Parlement la responsabilité réelle. Il faut sans doute chercher une explication de ce qui semble être une fausse manœuvre, dans les exigences de la situation internationale ; on doit former un Ministère qui se refuse à consentir à l'abrogation de la loi militaire de 1913. En outre une première tentative de Viviani a échoué ; Delcassé est malade et Deschanel se refuse à quitter la présidence de la Chambre des Députés[71].

69. *Supra*, p. 98.

70. Voir le récit de cette crise ministérielle dans *Les Souvenirs* de POINCARÉ, *L'Union sacrée*, t. 4, p. 145 et suiv.

71. Alexandre RIBOT, *Journal et Correspondances inédites*, Plon 1936, p. 8, rapporte comme suit l'impression que lui laisse le 7 juin 1914 l'entrevue au cours de laquelle Poincaré le charge de constituer le Ministère. « Je réponds au « Président que je ne suis pas désigné par le résultat des élections, que je ne suis « pas du tout sûr de pouvoir faire un Cabinet, qu'en tout cas il n'est rien moins « que certain que je puisse compter sur la bienveillance ni même sur la neutra- « lité des radicaux : pourquoi le Président ne s'adresse-t-il pas de nouveau à « Viviani ?

« M. Poincaré me répond qu'il croit préférable de ne pas reprendre cette

V. — En évitant d'appeler les véritables chefs des groupes constituant la majorité certains Présidents ont déformé le sens d'un régime dont la base est l'existence de partis disciplinés ; le choix de personnalités de premier plan mais indépendantes, la prédilection pour les formations de conciliation et de transition, pour les *Ministères d'affaires*, ont eu une influence identique. Dans un cas particulier l'action du Président de la République a été plus directe et surtout plus ouvertement affirmée.

L'accession à la Présidence de M. Alexandre Millerand, le 23 septembre 1920, semble ouvrir une ère nouvelle dans les destinées du Chef de l'Etat et dans l'évolution de son influence.

La personnalité de l'ancien tribun socialiste est bien connue. Energie, persévérance, intelligence, M. Millerand a joué de ces trois qualités maîtresses au long d'une brillante et peu banale carrière politique. De plus la grande guerre a changé, croit-on, la mentalité nationale, l'exercice du pouvoir par Clemenceau a habitué le Parlement à la collaboration avec un Pouvoir Exécutif fort. Il ne s'agit plus que de savoir à quelle branche de l'Exécutif va passer désormais l'influence acquise : au Président du Conseil, ou au Président de la République. Evidemment au premier lorsque c'est M. Millerand choisi par le Président Deschanel après son élection (janvier 1920) ; au second peut-être, lorsqu'à son tour M. Millerand deviendra le premier personnage de l'Etat.

L'expérience se développe de septembre 1920 à juin 1924. Elle vise à modifier le statut coutumier, sinon constitutionnel du Chef de l'Etat, à donner à celui-ci des pouvoirs réels, à en faire

« combinaison, sans me donner des raisons décisives. Je comprends qu'il tient à « faire savoir qu'il m'a offert le pouvoir. Si je refuse, il ne s'adressera pas à « Bourgeois qui, d'ailleurs, ne peut pas faire de Cabinet à cause de sa santé ; « Delcassé est souffrant et ne se soucie pas de prendre le pouvoir en ce moment. « J'ai personnellement toutes raisons de refuser. Mais, si je refuse, on dira que, « pour la seconde fois, je laisse échapper l'occasion de faire un Ministère que le « pays demande ; des esprits malveillants pourront même insinuer que je ne suis « pas fâché de laisser le Président dans l'embarras : il vaut mieux que je fasse « l'effort nécessaire pour constituer un Ministère ; si ce Ministère ne réussit pas « à s'imposer à la Chambre, le Président aura, du moins, aux yeux du pays, le « mérite de l'avoir voulu et il pourra revenir, sans difficultés, à Viviani ».

le Président d'une république parlementaire « dualiste ». Une telle conception et une telle tentative, même légitimement et légalement tentée, auront nécessairement une répercussion considérable sur la situation future du Cabinet. Faire du Cabinet l'intermédiaire, le négociateur, l'organe chargé d'enregistrer, de fondre en une action gouvernementale les impulsions de deux organes égaux, le Président et le Parlement, entraînerait incontestablement un changement radical dans ses comportements. C'est là une méthode toute différente de celle qui a pour but de renforcer l'autorité du Cabinet,é manation directe de l'Assemblée, soutenu par elle, abandonné par elle, et demeurant en face d'elle comme le seul organe détenant réellement les prérogatives que confère le Pouvoir Exécutif.

Elu le 23 septembre 1920, M. Millerand, dès le lendemain, donne à l'occasion de la nomination du Président du Conseil, une marque de sa volonté bien arrêtée de renforcer les prérogatives présidentielles. Le Ministère Millerand, qui vient de perdre son chef, demeure tout entier en fonctions ; Leygues, choisi par le Président de la République le reçoit ainsi tout fait, sans avoir à lui imprimer sa marque personnelle ; certes on ne manque pas de relever que la politique du Cabinet a reçu l'approbation des deux Chambres et qu'il n'est point nécessaire de modifier sa composition puisque, d'autre part il a par principe la confiance de son ancien chef. Cette explication présentée par Leygues à la suite d'une interpellation Barthou sur la formation anormale du Cabinet serait tout à fait plausible si le nouveau Président du Conseil avait déjà fait partie du Ministère et si, à ce titre, il avait été solidaire de tous les actes accomplis jusqu'à ce jour. Mais Leygues n'était pas ministre, et les Conseils des Ministres seront des réunions où le Président de la République et les ministres comprendront rapidement toutes les affaires alors que seul le Président du Conseil fera figure de nouveau venu qu'il convient d'initier. Normalement ce rôle est joué par le Chef de l'Etat auquel est présenté un Ministère choisi par le Premier Ministre seul. Aussi il convient peut-être d'interpréter littéralement la phrase suivante prononcée par le chef du Gouvernement, le 25 septembre, à la Chambre des Députés :

« Appelé par la confiance du Chef de l'Etat au redoutable hon-« neur de lui succéder à la tête du Gouvernement, je m'inspi-« rerai de son exemple, je m'appliquerai à continuer son pro-« gramme et son œuvre ». Au premier abord une telle solution à la crise présidentielle semble être tenue pour un élément de stabilité ministérielle puisqu'elle évite un changement véritable du personnel gouvernemental. Pourtant en l'occurrence il n'en est rien ; l'impression produite est mauvaise et il en résulte une crise ministérielle qui aurait pu être évitée à ce moment où existait une majorité forte et suffisamment cohérente. François-Albert a noté que le fait de conserver le même Cabinet soulève les ambitions et les rancunes et que le Parlement estime avoir en face de lui un *Cabinet d'attente*[72]. Ce pronostic est vérifié très rapidement. La session extraordinaire ouverte le 8 novembre 1920 est peu favorable au Président du Conseil. Un grand débat est institué sur le rétablissement de l'ambassade au Vatican. Leygues laisse les orateurs disputer et se borne à une intervention sommaire et terne. Le 17 décembre c'est Barthou — l'un des présomptifs — qui le malmène au sujet de la démission du ministre de la Guerre André Lefèvre[73]. Une élection partielle en Lot-et-Garonne — où le socialiste Renaud Jean est élu — mécontente la Chambre, qui vote encore l'ordre du jour de confiance mais qui est manifestement lasse ; le Gouvernement est incertain de sa majorité et n'a pas la force de la dégager : « Un vent de crise a passé : pour la première fois depuis « qu'elle existe cette Chambre neuve venait d'envisager l'au-« dace de renverser un Cabinet »[74].

Dès le 12 janvier 1921, lendemain de la rentrée parlementaire, les menaces accumulées sont réalisées. De nombreuses demandes d'interpellations étant déposées, Leygues demande l'ajournement qui est refusé à l'énorme majorité de 447 voix contre 116. Sans débat, sur la date, le Cabinet s'est effondré[75]. Notons au passage ce témoignage sur la valeur duquel il importe de

72. *Revue politique et parlementaire*, t. 4, 1920, p. 286.
73. Survenue le 16 décembre 1920..
74. François-Albert, *Revue politique et parlementaire*, 1921, t. 1, p. 115.
75. *Supra*, p. 135.

faire toutes réserves, mais dont la teneur n'est point invraisemblable. « Une seule chose pouvait le sauver : l'appui de « l'Elysée auquel on le sentait en quelque sorte adossé. Or en « ces derniers temps le bruit de dissentiments assez sérieux avait « couru entre les deux Présidents, ainsi s'écroulait l'ultime « tuteur du Ministère ».

Il n'est pas possible d'affirmer que M. Millerand ait voulu, comme on l'a dit à cette occasion, innover le « système des « doublures » et se survivre à la tête du Gouvernement. Il n'en reste pas moins que, du fait de l'appel fait à Leygues et du maintien intégral du Cabinet, est né un trouble indéniable dans l'équilibre gouvernemental. Le résultat a été peu satisfaisant puisque, d'une part une crise a rapidement éclaté et, d'autre part le prestige de la présidence du Conseil n'en a pas été renforcé.

VI. — Il est plus difficile encore d'apprécier le rôle joué par les derniers Présidents de la République, Doumergue, Doumer et M. Lebrun. Ces faits sont trop rapprochés de nous et risquent d'être déformés par l'esprit de polémique fort inopportun en la matière. Quelques questions méritent d'être posées toutefois. D'avril 1925 à juillet 1926 l'instabilité ministérielle a été excessive. Un changement sensible ne se serait-il point produit si, comme les divers Congrès du parti socialiste S.F.I.O. l'ont réclamé depuis, le Président de la République avait fait appel au *leader* de ce parti. On pourrait objecter que ce n'était pas le plus nombreux de la coalition brisée, mais pourquoi a-t-on confié la présidence à des membres de groupes plus réduits encore, tel que le groupe républicain-socialiste ? Même si ce Ministère socialiste n'eût point été viable le précédent Bourgeois de 1896 aurait pu revenir en mémoire. Cette remarque est valable pour la période s'étendant de décembre 1932 à janvier 1934[76]. Il

76. M. Prélot dans une chronique constitutionnelle de *L'Année politique française et étrangère*, 1932 : *La France en* 1930 *et* 1931. *Sa politique intérieure*, p. 76, donne une explication de cette attitude : « M. Doumergue vient du Gard. « On sait que radicaux et socialistes y sont ennemis et que le Président du Sénat « a précisément été choisi en 1924 pour éloigner durant 7 ans, les unifiés du pou- « pouvoir ».

est difficile de comprendre cette attitude présidentielle si on remarque qu'à deux reprises la chute de deux Cabinets peut, sans invraisemblance, être attribuée à l'adoption de cette tactique : en 1930 la majorité de la Chambre est assez nettement orientée à Droite et pourtant il est fait appel à deux Présidents du Conseil radicaux-socialistes, MM. Chautemps et Steeg. Le résultat est, en l'une et l'autre circonstance, un prompt renversement du Cabinet ainsi constitué, et le retour à un Ministère d'une nuance très différente. Il est difficile de savoir si le Président de la République a eu une arrière-pensée en exerçant un tel choix. On se bornera à constater que celui-ci est incontestablement à l'origine de la crise ministérielle puisque, dans un délai plus ou moins bref, le Parlement ne le ratifie point.

Un témoignage récent tendrait en outre à montrer que le Président Doumergue a joué un rôle important dans les crises de 1926. M. Emile Moreau, ancien gouverneur de la Banque de France, a publié dans la *Revue des Deux-Mondes* ses souvenirs sur la crise monétaire et le relèvement financier[77]. Après avoir rapporté les entretiens qu'il a eu le 20 juillet avec le ministre des Finances, M. de Monzie, au sujet de la situation du Trésor, il poursuit : « Puis je demande une audience au Prési-
« dent de la République, M. Doumergue, qui interrompt son
« dîner pour me recevoir.

« Quand j'ai fini de lui exposer la situation désespérée du
« Trésor et mes décisions, le Président éclate. Il me raconte les
« déconvenues qu'il doit au Cartel. Il me retrace la peine qu'il
« a eue à débarrasser le pays de cette funeste formation politique.
« Il est fort mécontent du nouveau Président du Conseil.

« Il me dit : « M. Herriot est venu m'apporter la démission
« de son Ministère. Je la lui ai refusée.. Il doit être renversé par
« le Parlement car il est descendu du fauteuil présidentiel pour
« mettre en échec le Ministère Briand-Caillaux, ce qui est impar-
« donnable dans les circonstances que nous traversons ».

77. Cf. *Revue des Deux-Mondes*, 1 mars 1936, E. Moreau, *La crise monétaire de* 1926.

***

En résumé l'influence du Président de la République à l'occasion de l'exercice du droit de nomination des ministres est indéniable dans le cas Grévy ; elle est hypothétique, mais vraisemblable en ce qui concerne les successeurs de celui-ci. Il y aurait matière sur ce point à une étude spéciale et c'est sans doute avec profit que l'on examinerait les circonstances de la formation de chacun des Ministères français. La manière dont chaque Chef de l'Etat procède aux traditionnelles *consultations* révèlerait sans doute, malgré l'observance d'un protocole fixé de longue date, des tendances personnelles qui seraient illustrées par le sort des Cabinets ainsi constitués ; on pourrait ainsi établir avec profit un « horaire des crises ministérielles », dont les précisions confirmeraient les hâtives notations du présent travail .

TITRE IV

Le rôle du Cabinet

Les rôles respectifs du Corps électoral, du Parlement en ses Assemblées et en leurs organismes dérivés, du Chef de l'Etat ont été exposés dans les chapitres précédents. Les chutes de Ministères dont la fréquence engendre l'instabilité ministérielle, sont apparues comme étant la conséquence de l'application, régulière mais parfois outrée, des grands principes sur lesquels sont fondés les institutions politiques françaises ; le principe démocratique de l'élection des députés au suffrage universel rend le Cabinet tributaire du Corps électoral ; le principe parlementaire de la responsabilité ministérielle le contraint de se retirer s'il n'a plus la confiance de l'Assemblée ; le principe de la dualité des organes exécutifs permet, ou a permis, au Président de la République, d'influer sur ses destinées.

Il est temps de se demander si le Cabinet lui-même n'a pas été en diverses circonstances l'artisan de sa ruine et de rechercher dans quelle mesure les crises ministérielles découlent d'un dernier principe, celui de l'*unité* du Cabinet. Cette ultime investigation portera sur deux sortes de crises : — d'une part, celles qui n'ont été étudiées dans aucun des développements antérieurs, parce que ni le Corps électoral, ni le Parlement, ni le Président ne sont intervenus, à titre principal ou accessoirement,

dans leur production. Le nombre en est limité à sept ; ce sont les crises :

Sarrien, de septembre 1906 ;
Painlevé, d'octobre 1925 ;
Poincaré, de novembre 1928 ;
Poincaré, de juillet 1929 ;
Laval, de janvier 1932 ;
Daladier, de janvier 1934 ;
Laval, de janvier 1936,

auxquelles il faut joindre cinq des sept Ministères de la guerre : les deux Ministères Viviani, les deux Ministères Briand, le Ministère Ribot. — D'autre part, il sera indispensable de revenir sur certaines des crises qui ont, au contraire, été étudiées précédemment d'une manière principale ou d'une manière accessoire ; même quand la Chambre brise la carrière d'un Ministère, il est possible que, dans le sein de celui-ci des mouvements contradictoires se manifestent qui de toute manière rendraient sa démission inévitable.

On a certainement noté, en outre, que la responsabilité de tel organe constitutionnel n'était pas, à l'égard d'un Ministère donné, exclusive ou déterminante et que la crise proprement dite avait eu lieu par le jeu d'une autre cause ; trois exemples feront comprendre la nécessité de revenir sur certains cas étudiés précédemment sous un autre angle : le Cabinet Waddington, démissionnaire en décembre 1879, a été évoqué à propos du rôle de Grévy par l'exercice de son droit de nomination, il faudra maintenant mentionner les motifs immédiats de sa retraite ; le Cabinet Chautemps en décembre 1933-janvier 1934 a été mis en difficulté par la nomination d'une Commission d'enquête, il conviendra d'indiquer qu'il a été conduit à se retirer par la démission de certains de ses membres ; les Cabinets Briand de 1909-1911 qui ont été cités comme exemples de Ministères disparaissant après un vote de confiance de la Chambre des Députés, devront également figurer dans le présent Titre comme témoignages du rôle décisif du Président du Conseil.

Ces deux catégories de crises ne fourniront pas cependant les

deux éléments distincts du présent titre ; le Cabinet Laval est remanié en janvier 1932, et le Cabinet Poincaré est remanié en novembre 1928, mais il existe une différence essentielle dans la cause de ce remaniement : pour le premier la mort et la maladie de deux ministres, pour le second la sécession concertée de quatre ministres appartenant à un grand parti ; cet exemple montre que seul peut être adopté un plan systématique dont le fondement sera le principe de l'unité du Cabinet envisagé de trois points de vue différents.

L'unité du Cabinet a été analysée en trois éléments : l'homogénéité doctrinale, l'unité d'action, la solidarité ministérielle. Si un conflit d'ordre doctrinal s'élève entre les ministres, si une décision personnelle et non concertée prise par l'un d'eux suscite l'opposition irréductible de certains de ses collègues, le Cabinet trouve en son propre sein les agents de sa destruction. L'analyse serait cependant insuffisante si l'on se contentait de considérer le Cabinet comme un bloc. Il convient au contraire de distinguer les trois éléments que recouvre cette notion : le *Président du Conseil*, les *ministres* à titre individuel, le *Cabinet*.

« L'unité et l'homogénéité du Cabinet se symbolisent et se réalisent dans l'institution de la présidence du Conseil »[1]. Cette affirmation est corroborée par la pratique anglaise : le Premier Ministre est l'âme du Cabinet et souvent les mutations des Ministres passent inaperçues tant que le *leader* de la majorité reste au pouvoir. La vie du Cabinet tout entier est donc suspendue aux décisions ou aux accidents qui marquent celle du Président du Conseil, alors que la démission d'un simple ministre ou sa disparition ne s'accompagne pas obligatoirement d'une crise ministérielle.

Les ministres, en raison de leur influence personnelle, peuvent également, par une décision prise *à titre individuel*, entraîner la chute du Cabinet. De plus, le jeu combiné de la responsabilité individuelle des ministres et de la solidarité du Cabinet est susceptible d'amener une démission collective lorsque le Par-

1. Joseph-Barthélemy et Duez, *Traité de Droit constitutionnel*, p. 663.

lement met en minorité un seul des membres du Gouvernement : à l'origine une situation individuelle est visée et c'est l'application stricte du principe de l'unité ministérielle qui modifie la situation du Cabinet lui-même.

Le Cabinet, considéré comme une entité, et en dehors de l'action *personnelle* de son chef ou de ses membres, est à l'origine de la crise ministérielle lorsque des fractions opposées se forment du fait de divergences doctrinales et sous l'impulsion de forces extérieures à lui. Par un accord mutuel ces fractions décident de mettre fin à une collaboration qui ne convient plus aux participants ni à leurs mandants ; le Cabinet ne succombe pas alors parce qu'il est privé d'un ministre influent mais il se dissout parce que la confiance réciproque de *tous* les ministres disparaît.

Avant d'étudier successivement dans trois chapitres différents les trois catégories de crises ainsi définies : crises provoquées par le Président du Conseil, par des ministres agissant *ut singuli*, par le Cabinet entier ou une fraction du Cabinet, une remarque est nécessaire. Les crises imposées par des circonstances fortuites, et partant inévitables, diffèrent essentiellement des crises suscitées par une décision consciente. C'est ainsi que la mort ou la maladie sont une cause de démission, au même titre que la retraite opérée dans un but de manœuvre politique ; pourtant il est clair que dans l'une et dans l'autre hypothèse, elle a un tout autre sens, du point de vue de l'unité et de l'instabilité ministérielles ; de ce chef, dans les deux premiers chapitres, une discrimination devra être faite.

CHAPITRE PREMIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL

Le rôle du Président du Conseil sera étudié sous trois rubriques :

1. La maladie du Président du Conseil ;
2. Sa nomination à la Présidence de la République ;
3. Sa démission résultant d'un acte délibéré de volonté.

La seconde consistera en un simple rappel des deux précédents étudiés ci-dessus.

Section I
La maladie du Président du Conseil

Deux catégories de crises sont à distinguer : en premier lieu celles dont la maladie est la cause *exclusive*, en second lieu, celles pour lesquelles la maladie du Président du Conseil a eu, *concurremment avec d'autres causes*, une influence sur la décision de celui-ci.

A. — Trois crises ont été provoquées par une maladie qui mettait le Président du Conseil dans l'impossibilité d'accomplir les actes de sa fonction. Ce sont les crises :

Sarrien, du 19 octobre 1906 ;
Viviani, du 29 octobre 1915 ;
Poincaré, du 27 juillet 1929.

Mais les circonstances particulières à chacune d'elles sont telles que des précisions doivent être données.

I. — Sarrien forme le 13 mars 1906 un Ministère radical dont la caractéristique est la présence de Clemenceau au Ministère de l'Intérieur. Après le renouvellement de la Chambre et la déclaration ministérielle du 12 juin, il obtient une majorité considérable de 410 voix contre 87 ; sur ce, en juillet le Parlement part en vacances. Lorsque le 25 octobre commence la session extraordinaire, un nouveau Ministère est constitué depuis 3 jours ; le 19 octobre, une note officielle a annoncé que l'état de santé de M. Sarrien nécessitant un repos absolu, le Cabinet a décidé de remettre sa démission ; telles sont les apparences. Il est exact que le Président du Conseil est souffrant, mais il est plus certain encore que la crise est ouverte pour permettre à la personnalité la plus éminente du Cabinet de prendre la place qui lui revient ; Clemenceau en 5 jours constitue un nouveau Ministère. Il est donc permis de prétendre que la maladie de Sarrien a été un prétexte opportun pour un retour à une situation gouvernementale plus normale.

II. — La retraite de Viviani, remplacé le 29 octobre 1915 par Briand, est imputable pour une grande partie à la fatigue du Président du Conseil et à la maladie du ministre des Affaires étrangères, Delcassé. Au témoignage du Président Poincaré, dès le mois d'août Viviani est à bout de forces et sa succession est virtuellement ouverte [2]. La difficulté de trouver, en face de l'opinion mondiale et surtout au plus fort des hostilités, un moment opportun retarde seule la démission.

III. — Si les deux cas précédents ne sont pas dégagés de considérations essentiellement politiques, il n'en est pas de

2. R. POINCARÉ, *Au service de la France*, t. 7, p. 14 et 18.

même de la démission du Cabinet Poincaré survenue le 27 juillet 1919. Le 16 juillet, après des séances pathétiques au cours desquelles le chef du Gouvernement a constamment été sur la brèche et a prononcé une suite de discours décisifs, la Chambre vote la ratification des accords Caillaux-Churchill et Mellon-Bérenger, relatifs au paiement des dettes de guerre. Mais, épuisé par l'effort, le Premier Ministre ne peut assister le 17, ni au Conseil de Cabinet, ni à la séance de la Chambre. M. Reibel fait allusion à la prudence de Poincaré qui a, dit-il, voulu garder sa liberté d'action à la veille des négociations qui vont s'ouvrir, et qui s'est absenté opportunément ; Barthou se dresse au banc des ministres : il déclare que l'état de santé du Président du Conseil explique seul son absence et qu'il a « l'honneur de le remplacer auprès de M. Briand qui parle au nom de tout le Gouvernement » ; et l'Assemblée de rendre hommage à Poincaré. Le 19, le Président du Conseil se rend à l'Elysée où il s'entretient avec le Chef de l'Etat, mais il n'assiste pas au Conseil de Cabinet du 20, ni à la séance de la Chambre où Briand — et non plus Barthou — déclare à la suite d'une intervention de MM. Frossard et Malvy, qu'il est qualifié pour répondre car il a reçu à cet effet mandat du Gouvernement et du Président du Conseil.

Plusieurs jours s'écoulent et le 25 une note fait connaître que Poincaré, devant subir une opération chirurgicale qui l'immobilisera pendant deux ou trois mois, a décidé de remettre au Président de la République la démission du Cabinet ; malgré une affectueuse démarche de Briand et de Barthou qui demandent à leur chef, au nom de leurs collègues, de rester aux affaires, la décision est irrévocable et la lettre de démission est remise au Conseil des Ministres du 27.

B. — Pour quatre crises ministérielles, l'état de santé du chef du Gouvernement a été invoqué ou mérite d'être pris en considération, concurremment à l'action décisive du Parlement ou du Corps électoral. Il s'agit des Ministères :

Duclerc, démissionnaire le 29 janvier 1883 ;
Fallières démissionnaire le 17 février 1883 ;
Monis, démissionnaire le 23 juin 1911 ;
Tardieu, démissionnaire le 17 février 1930.

I. — Le Cabinet Duclerc est démissionnaire le 29 janvier 1883, par suite du dissentiment qui se manifeste dans son sein à l'occasion de la discussion du projet de loi concernant les membres des familles qui ont régné sur la France[3]. Cette rupture de l'unité du Cabinet fera l'objet d'observations ultérieures ; néanmoins il est intéressant de noter que la crise est précipitée et rendue inévitable par l'absence de communications entre le chef du Gouvernement et les ministres. Au plus fort des tractations entre le Cabinet et la Commission chargée d'étudier le projet, Duclerc est immobilisé à son appartement par une fluxion de poitrine ; Fallières et Devès, ministres de la Justice et de l'Intérieur, ne peuvent le joindre ; l'isolement est total et le Président du Conseil fait connaître son avis par le moyen d'une note Havas. Les circonstances favorisent certainement l'accomplissement de son dessein de retraite.

II. — Dans les trois autres cas — Fallières, Monis, Tardieu— un vote de défiance est émis par le Sénat ou par la Chambre ; la crise trouve donc sa cause immédiate dans l'action du Parlement. Pourtant l'absence du Président du Conseil malade permet aux adversaires du Cabinet de l'attaquer avec succès et de l'abattre presque sans résistance.

1. Fallières qui a remplacé Duclerc sans remanier le Cabinet, s'évanouit à la tribune du Sénat lors de la discussion du projet de loi sur les prétendants dont il a été question à plusieurs reprises. Devès le supplée mais se montre impuissant à faire triompher les vues du Gouvernement, le 13 février le Sénat renverse le Cabinet[4]. Il est fort probable que la présence de Fallières n'aurait pas modifié l'issue du débat.

2. Monis a été victime à Issy-les-Moulineaux, le 21 mai 1911, d'un accident d'aviation qui a causé la mort du ministre de la Guerre Berteaux. Le 23 mai, le Conseil des Ministres décide que le Ministère restera en fonctions bien que le Président du Conseil soit immobilisé pour un temps assez long. Lorsque le

3. *Supra*, p. 182, 201.

4. *Supra*, p. 182. La démission du Cabinet offerte dès le 13, n'est définitivement acceptée que le 17, cf. *J. off.* 14 février 1883, p. 788, note officielle du 14 ; et *J. off.* 19 février 1883, p. 905, note officielle du 18.

27 juin, M. Hesse interpelle le nouveau ministre de la Guerre, Général Goiran, sur l'organisation du haut commandement en temps de guerre, le Cabinet est toujours privé de la présence de son chef et le soin de donner une conclusion politique au débat est laissé au garde des Sceaux Antoine Perrier qui, fort inopportunément, refuse l'ordre du jour pur et simple : cette faute de tactique d'un ministre inexpérimenté provoque la crise [5].

3. Le sort du premier Cabinet Tardieu est analogue, le 17 février 1930, bien que le Président du Conseil soit moins gravement atteint. Au cours de la discussion du budget de 1930, le ministre des Finances Chéron est en butte à l'hostilité de la Commission des Finances [6]. Le chef du Gouvernement a été retenu jusqu'au 20 janvier à la Conférence navale de Londres et vers la mi-février, fatigué et grippé, il ne peut, par sa présence, soutenir son collaborateur. Le 17, la Chambre refuse la disjonction d'un article de la loi de finances portant déduction de l'impôt cédulaire du salaire de la femme travaillant avec son mari ; à la suite de Chéron le Cabinet se retire. La victoire de l'opposition a été incontestablement rendue plus facile par la maladie du Président du Conseil.

Section II

Notons simplement pour mémoire les démissions du Cabinet consécutives à l'élection du Président du Conseil comme Président de la République qui ont été précédemment étudiées [7]. Ces crises inévitables montrent le rôle capital joué par ce personnage. Le Cabinet Poincaré, en janvier 1913, et le Cabinet Millerand, en septembre 1920, sont seuls dans ce cas qui ne soulève aucune difficulté [8].

5. *Supra*, p. 131.
6. *Supra*, p. 160 et 213.
7. *Supra*, p. 267.
8. Dans le même ordre de circonstances qui imposent la démission du chef

Section III
La retraite spontanée du Président du Conseil

Le rôle du Président du Conseil est très difficile à préciser lorsque sa décision de retraite est volontairement prise pour des motifs d'opportunité politique, de tactique ou en raison de l'état latent de la majorité. Chaque précédent constitue en raison de ses circonstances, une catégorie spéciale ; de plus, la décision du Président du Conseil est exclusivement inspirée par des considérations politiques et les facteurs les plus divers agissent de concert. La retraite du Cabinet sanctionne une rupture d'équilibre entre les organes constitutionnels, sans qu'un désaveu explicite ait été formulé par l'un des partenaires constitutionnels du Cabinet. La démission d'un ou plusieurs ministres, la disparition de l'unité du Cabinet, un vote du Parlement blâmant indirectement la politique gouvernementale, l'action cachée d'organismes secondaires comme les partis ou les congrès de partis, forment souvent un faisceau de causes qui, en fait, dictent l'attitude apparemment spontanée du Premier Ministre. En dépit de ces difficultés tenant à la complexité des rapports dans un régime fondé sur l'exigence d'une *confiance* constante, réciproque et universelle, il est permis de présenter quelques exemples classés en deux paragraphes. En premier lieu : la décision du Président du Conseil, bien qu'elle soit volontaire, est notablement influencée soit parce que la force de résistance du Cabinet est atteinte et la majorité usée, soit parce que des événements politiques graves se sont produits. En second lieu : la décision du Président du Conseil paraît entièrement libre, en ce sens que l'action d'une autre cause n'est pas immédiatement perceptible.

du Gouvernement, il convient de rappeler la non réélection de Buffet en janvier 1876 ; il est remplacé par Dufaure jusqu'à la mise en vigueur de la Constitution.

Paragraphe I
La retraite est nécessaire

Sept Ministères rentrent dans la première catégorie qui sera elle-même subdivisée en trois parties.

A. — Waddington et Duclerc, les 26 décembre 1879 et 29 janvier 1883, donnent leur démission par lassitude et *refus de s'associer à une politique exigée par le Parlement.*

I. — La majorité de la Chambre, sous l'impulsion de Gambetta, désire l'application d'un programme de réformes républicaines auquel répugne Waddington et son Cabinet. Un journal contemporain remarque que « la majorité ministérielle est « non une majorité de Gouvernement mais une majorité d'Op« position »[9]. La question de l'épuration de la magistrature, réclamée par les intransigeants, provoque la crise. Le Royer, garde des Sceaux, ayant donné sa démission le 12 décembre, Waddington profitera du remaniement nécessaire pour abandonner la présidence du Conseil et pour se consacrer exclusivement à la conduite des affaires extérieures qui lui convient mieux. Une interpellation Raynal sur le refus du Général Gresley de suspendre un colonel qui a participé à un banquet légitimiste se termine le 20 décembre par le vote de l'ordre du jour pur et simple, 244 voix contre 163. Se sentant serré de près, Waddington ne tarde plus à satisfaire son désir de tranquillité et le 26 décembre il donne sa démission.

II. — Duclerc se trouve trois ans plus tard dans une situation identique. Le manifeste du prince Napoléon, publié le 16 janvier 1883, a suscité une vive inquiétude parmi les républicains et Floquet dépose une vigoureuse proposition de loi contre les princes des familles qui ont régné sur la France[10].

Les détails de cette crise ont déjà été rapportés ; il suffit de noter ici que le Président du Conseil, que la maladie et surtout

9. *Le Temps*, 14 décembre 1879.
10. *Supra*, p. 182 et 310.

la volonté de ne pas participer à une œuvre qu'il désapprouvait, ont séparé de ses collègues, a provoqué la démission du Cabinet par une décision personnelle désavouant leur tentative de conciliation.

B. — La décision de Combes et de M. Chautemps, qui se démettent le 18 janvier 1905 et le 27 janvier 1934 est beaucoup moins spontanée et volontaire que ne l'étaient celles de Duclerc et celle de Waddington ; l'usure de la majorité ou les attaques violentes de leurs adversaires les contraignent à quitter le pouvoir après une lutte épuisante. Au surplus la démission du Cabinet est précédée et aussi commandée, par la démission de ministres influents dont la situation particulière est précisément à l'origine des difficultés gouvernementales.

I. — L'opposition exploite, depuis la rentrée du Parlement le 18 octobre 1904, « l'affaire des fiches » qui a débuté par une campagne du journal *Le Matin* contre le Général André, ministre de la Guerre, et contre certains officiers du cabinet militaire de celui-ci. La majorité parlementaire s'effrite au cours des mois de novembre et de janvier ; chaque fois que la Chambre doit approuver le principe d'une politique « républicaine », les ordres du jour sont votés par 310 à 320 voix, mais chaque fois que la politique de Combes est nommément visée et la confiance demandée, si on peut dire à titre personnel, 270 à 290 voix seulement forment le bloc majoritaire ; les séances du 28 octobre et du 4 novembre sont caractéristiques à ce sujet. Les interpellations répétées de Guyot de Villeneuve, les attaques violentes et l'agression de Syveton, contraignent finalement le Général André à se retirer le 15 novembre. Le Cabinet complété demeure en fonctions, mais sa majorité se réduit à 10, 7 et même 2 voix. Dès l'ouverture de la session ordinaire, le 10 janvier 1905, la Chambre manifeste son opinion à l'égard de l'obstination du Président du Conseil, elle emploie pour cela un moyen indirect, l'élection du Président de la Chambre ; elle évince Brisson qui soutient Combes et choisit Doumer qui l'a nettement attaqué ; l'allocution présidentielle lève d'ailleurs

tous les doutes sur le sens du scrutin [11]. Combes prend le 18 janvier 1905, le parti de se retirer, après avoir lutté pendant plusieurs mois contre la disparition de sa majorité.

II. — Au cours des vacances de Noël 1933, un scandale financier a éclaté ; un aventurier a commis une escroquerie portant sur plusieurs dizaines de millions et, du fait de ses relations avec certains parlementaires, l'affaire est aussitôt portée sur le plan politique ; elle suscite dans l'opinion une indignation fort bien orchestrée. La session commence le 9 janvier. Dès le 11, on aborde la discussion des interpellations Henriot et Ybarnégaray visant les scandales judiciaires. Dalimier, ministre des Colonies du Cabinet Chautemps, qui a été mis en cause s'est, la veille, démis de ses fonctions et fournit des explications. Un ordre du jour de confiance est voté par 376 voix contre 205. Le 18 janvier, au cours de l'examen du budget de la Justice, M. Henriot prononce un nouveau discours accusateur ; le 22 janvier, troisième discours, suivi d'une déclaration du Président du Conseil ; celui-ci en face des attaques extrêmement violentes dont certains ministres et lui-même sont l'objet, et bien que la confiance du Parlement lui ait été maintenue par des votes répétés, cède la place le 27 janvier 1934.

C. — Brisson, démissionnaire le 29 décembre 1885 ; Briand, démissionnaire le 12 janvier 1922 ; M. Daladier, démissionnaire le 7 février 1934, abandonnent volontairement leurs fonctions. Cependant les circonstances qui entourent ces décisions les rendent nécessaires ; dans ces trois exemples, le Président du Conseil tire la conclusion naturelle d'événements ou d'interventions qui rendent difficile son maintien aux affaires ; bien qu'aucun agent extérieur au Cabinet n'ait formellement accompli un acte valant retrait de confiance, en réalité, l'équilibre du système est rompu et la retraite du Ministère est la seule solution possible.

11. *Supra*, p. 146 et p. 174. La lettre personnelle de démission de Combes est explicite à ce sujet : « Il m'est facile de reconnaître que je suis exposé à être mis en « minorité d'un instant à l'autre, à l'occasion de quelqu'incident de séance étranger « à la politique du Gouvernement. Cette politique risquerait d'en être atteinte ».

I. — Dans le précédent Brisson, le véritable facteur de la crise est la Chambre des Députés, récemment renouvelée, et le facteur apparent est le Chef de l'Etat puisque le Président du Conseil met à profit la réélection du Président Grévy pour opérer une retraite opportune. Les élections législatives de l'automne 1885, faites au scrutin de liste, ont été peu favorables au parti républicain dont la défaite n'a été évitée que par une stricte discipline au second tour. Le Cabinet Brisson ayant observé une scrupuleuse neutralité s'est attiré la rancœur de beaucoup de ses anciens soutiens et la Chambre nouvelle marque fort peu de goût pour lui [12]. Dès la fin de novembre, un projet de loi tendant à l'ouverture d'un crédit de 79 millions pour le Tonkin et Madagascar, rencontre au sein de la Commission de 33 membres nommée à cette occasion, une opposition manifeste ; le rapport Pelletan du 22 décembre conclut à l'ouverture d'un crédit pour les frais d'évacuation du Tonkin. A la séance du 24 décembre, le Cabinet obtient satisfaction par 274 voix contre 270 et 6 absents ; on note aussitôt que les députés de Tarn-et-Garonne, de la Corse, de la Lozère, de l'Ardèche et des Landes qui ont été invalidés auraient voté contre le Ministère, ainsi que les députés de la Seine élus également dans les départements et qui avaient opté pour ceux-ci ; si tous les députés avaient été présents, dit-on, le projet de loi aurait été repoussé par 298 voix contre 274. Quoiqu'il en soit, il est patent que la Chambre n'a que de la tiédeur pour le Cabinet et pour son chef ; aussi dès le 26 au Conseil des Ministres — après la démission individuelle de l'Amiral Galiber, ministre de la Marine, hostile à la séparation annoncée de la Marine et des Colonies — Brisson annonce qu'il remettra conformément à la règle constitutionnelle, sa démission au Président Grévy qui doit être réélu le surlendemain et qu'en outre il considère que la situation parlementaire ne lui permet pas d'accepter la direction du nouveau Ministère. Le 29 décembre, il se démet officiellement [13].

II. — En janvier 1922, Briand, sans avertir ses collègues du

12. E. Zévort, *Histoire de la IIIe République*, t. 3, p. 369.
13. *Supra*, p. 80 et 266.

Cabinet, à l'exception d'un seul, annonce à la tribune de la Chambre sa décision de se retirer. On ne saurait donc trouver un meilleur exemple de décision personnelle du Président du Conseil, entraînant une crise générale. Mais cette décision est dictée, comme il a été dit[14], par une exacte compréhension de la situation politique et sans doute aussi par une intervention du Chef de l'Etat ; en outre, l'unité du Cabinet est rompue et le Président du Conseil n'a manifestement pas confiance en ses principaux collaborateurs qui, de leur côté, ont quelque inquiétude sur les initiatives prises par lui à la Conférence de Cannes.

III. — Le Cabinet Daladier présente un cas unique de Ministère se retirant sous la pression de l'opinion publique et à la suite de troubles graves[15]. Le 6 février 1934, l'émeute de la place de la Concorde cause la mort de nombreux manifestants ; elle est le paroxysme d'un état de trouble marqué depuis plus d'un mois par des manifestations quotidiennes aux abords de la Chambre des Députés. Le Ministère obtient, au cours de la brève séance de ce jour, à trois reprises différentes, des votes de confiance. Pourtant, le lendemain 7 février, devant l'imminence de nouveaux désordres, et pour éviter une répression sanglante, le Président du Conseil, après une conférence ministérielle au Quai d'Orsay, prend le parti de se retirer.

Paragraphe II

La retraite est volontaire

Les crises qui viennent d'être rapportées trouvent leur origine dans une décision du Président du Conseil déterminée par la lassitude, par l'usure de sa majorité, par la pression ou les indications significatives d'un organe constitutionnel ou de l'opinion. Quatre autres démissions ont pour but d'opérer une manœuvre politique, soit pour ménager l'avenir, soit pour éliminer un ministre, soit enfin pour permettre la formation d'un Cabinet soutenu par une majorité convenant mieux aux

14. *Supra*, p. 203 et 271.
15. *Supra*, p. 149

circonstances. Le Président du Conseil provoque *volontairement* la crise. Waddington en 1879, Duclerc en 1883, Freycinet en 1882, Brisson en 1885, Briand en 1922, MM. Chautemps et Daladier en 1934, pouvaient se considérer comme tenus de se retirer ; au contraire Briand en 1910 et en 1911, Painlevé en 1925, M. Chautemps en 1938 ne semblent pas avoir la même obligation. Le premier se démet au lendemain de votes de confiance, sans vouloir exploiter sa victoire, le deuxième à la fin des vacances parlementaires, sans essayer de défendre sa position ; Tous les deux ont une arrière-pensée de tactique parlementaire à portée immédiate ou lointaine. Le troisième enfin a groupé sur son nom de janvier à mars 1938 l'unanimité du Parlement et il pourrait demeurer au pouvoir.

A. — *LES CRISES DE MAJORITÉ*

I. — Briand s'est efforcé, de juillet 1909 à octobre 1910, de grouper une majorité de Concentration dont la devise serait l'*apaisement*. « Nous voulions réaliser avec le parti républicain « non pas un parti étroit, non pas un parti étriqué, non pas un « parti pulvérisé en combinaisons locales, mais un grand parti « glorieux, épris d'idéal, noble et beau, le parti de la France — « nous voulions réaliser le Gouvernement national de la Répu- « blique, avec lui, par lui, en lui », déclare-t-il dans un discours prononcé le 11 octobre 1910, au banquet du Comité républicain du commerce, alors qu'il vient d'essuyer un premier échec. Devant l'hostilité croissante des radicaux et radicaux-socialistes dont le nouveau chef, Berteaux, dénonce la réapparition de « l'esprit nouveau » de Spuller et de Méline, le Président du Conseil ne veut pas être soupçonné de collusion avec la Droite ; dès le 28 juin 1910, il énonce le principe de jugement et de conduite dont ses démissions spontanées et ultérieures seront des applications directes. «... Si je n'obtiens pas dans ce scrutin « une majorité de *républicains de gauche*, alors même que j'ob- « tiendrais la majorité des voix de la Chambre, je ne resterai pas « au pouvoir »[16]. A la fin des vacances parlementaires de très

16. *J. off.*, séance du 28 juin, *Chambre*, p. 2295, col. 1.

graves difficultés surgissent. Le 6 octobre, le Congrès de Rouen du parti radical donne lieu à des manifestations hostiles de la part de Vallé, de Thalamas, de Pelletan ; Combes est élu Président : une résolution est votée qui dénie aux adhérents la faculté d'être inscrits à la fois au parti et à l'Alliance républicaine démocratique. Le 11 octobre, Briand qui a compris la portée de ces débats et résolutions s'efforce au banquet du Comité républicain du commerce, de montrer qu'il ne s'appuie pas sur la Droite et qu'il a « remis le sort du Gouvernement « aux mains des Gauches en leur demandant un appui entier, « loyal, non réticent »[17].

La grève des employés de chemins de fer du Nord commencée la veille, 10 octobre, précipite les événements. Le 12, le Gouvernement convoque sous les drapeaux les cheminots de l'Ouest-Etat, du P.O. et du P.L.M. pour éviter l'extension du mouvement. Aussi le jour de la rentrée du Parlement, le 25 octobre, les interpellations sur l'action gouvernementale sont-elles nombreuses. Les 27, 28 et surtout 29 octobre se déroulent des séances dramatiques, au cours desquelles Jaurès critique avec force la politique de Briand ; celui-ci déclare qu'il aurait eu recours à l'illégalité si c'eût été nécessaire pour défendre l'existence de la Nation menacée par la grève générale. La Gauche entière hache son discours d'interruptions violentes, seuls la Droite et le Centre l'approuvent, ce qui arrache cette interruption à Augagneur : « Regardez où vous êtes applaudi ! ». Le 30, dans une nouvelle exhortation, le Président du Conseil veut rallier sa majorité fuyante, en reprenant, tourné vers les radicaux, le thème du 28 juin : « Je viens vous dire encore une fois dans cette « minute décisive : mon sort, le sort du Gouvernement est entre

17. Discours du 11 octobre 1910 : « Notre politique ne nous fera pas dupes, « nous ne la pratiquerons qu'avec des républicains... Messieurs,est-il un procès « de tendance plus épouvantable et plus injuste à instruire contre un Gouverne- « ment, que celui qui consiste à lui reprocher comme une faute personnelle « l'attitude de ses adversaires, de ceux qu'il a indiqués comme des adversaires, « sur le concours desquels il a déclaré ne pas pouvoir, ne pas vouloir compter « pour la réalisation de son programme et qui par jeu de tactique politique, « s'opposant à des amis inconsidérés ont eu l'habileté de se grouper autour du « Gouvernement et de lui faire cortège ».

« vos mains. Si nous n'avons pas, dans cette Chambre, non « seulement une majorité, mais dans cette majorité, *la majorité « des républicains*, c'est fini entre nous. C'est donc vous les « maîtres de la situation » ; à quoi Cruppi de répondre : « Il n'y « a qu'un seul moyen pour vous de faire l'apaisement entre « les républicains sincères, c'est de quitter le pouvoir ». La dernière partie de l'ordre du jour est subtilement libellée : « ... (la Chambre) confiante en lui (le Gouvernement) pour « sauvegarder dans l'ordre et dans la loi les intérêts légitimes « des employés et des ouvriers des chemins de fer, les libertés « de la République et les intérêts vitaux du pays... » ; elle est votée par 329 voix contre 183 ; 208 radicaux et radicaux-socialistes suivent le Cabinet, 104 seulement sont dans l'opposition : Briand a obtenu *la majorité républicaine*. Cependant, en dépit de ce succès, il décide, au Conseil de Cabinet du 2 novembre de se retirer : il a été attaqué personnellement, on a discuté son autorité ; les circonstances sont très différentes de ce qu'elles étaient quand il a pris le pouvoir ; il faut donc laisser la parole au Président de la République....

Cette première démission est, dans une certaine mesure, provoquée par la divergence que les récents événements ont laissé apparaître entre Briand et son ministre du Travail, Viviani. Mais elle est surtout dictée par le désir de manœuvrer, de remanier le Cabinet selon une formule majoritaire nouvelle qui ne suscitera pas une opposition aussi véhémente dans les rangs radicaux. Effectivement l'expérience continue, mais avec une déviation sensible. Briand, appelé par Fallières le jour même de sa démission, forme dès le 3 novembre un Cabinet composé en majeure partie des radicaux qui, le 30 octobre, ont voté pour le Gouvernement avec les républicains de gauche et les progressistes [18]. Aussi la déclaration ministérielle du 8 novembre 1910 comporte-t-elle le leit-motiv habituel : « Si le Gouvernement « veut assurer à chaque citoyen son droit, s'il veut gouverner « pour tous, il est non moins résolu à ne gouverner qu'avec les

18. Les nouveaux ministres députés appartiennent aux partis suivants : 4 radicaux-socialistes, 3 membres de la gauche radicale, 1 membre de la gauche démocratique.

« républicains et en s'appuyant exclusivement sur la « *majorité* « *républicaine* ». Il est précisé, d'ailleurs, qu'en l'occurrence, *majorité républicaine* doit être prise dans le sens de *majorité laïque* et la présence de M. Lafferre au ministère de l'Instruction Publique est le meilleur gage des dispositions nouvelles du Président du Conseil.

Le débat provoqué par la déclaration souligne la tendance : les attaques de Jaurès, de Painlevé, de Pelletan même sur l'Extrême-gauche, sont appuyées par les critiques de Delahaye, de Leroy-Beaulieu et de Barrès sur la Droite ; le scrutin illustre cette situation, 296 voix pour la confiance contre 210 ; mais le groupe radical-socialiste s'est divisé, 68 membres votant pour, 57 contre. Dès ce premier contact, la vie du Cabinet est précaire ; maintenir cohérente et refondre une majorité aussi disparate, travaillée par des courants puissants, est une œuvre pour laquelle l'habileté de Briand ne suffit point. Le 24 février 1911, Meunier et M. Malvy interpellent le Gouvernement sur la non-application des lois relatives aux congrégations ; l'ordre du jour de confiance Drelon n'est voté que par 262 voix contre 238 ; 30 membres de la gauche radicale et 11 radicaux-socialistes, qui le 8 novembre avaient voté pour le Gouvernement, se sont détachés de lui ; la *majorité républicaine* est réduite à 29 voix et, ce qui est plus grave encore, la majorité pure et simple n'atteint que 24 voix[19].

Le 27 février, Briand reconnaît l'échec de sa tentative de regroupement des partis qui n'a abouti qu'à leur dislocation. Il est désireux de se ménager pour l'avenir une rentrée facile, et surtout il veut éviter de « tomber à droite », comme l'on dit dans le milieu parlementaire ; il ne trouve pas d'autre solution qu'une retraite volontaire et tactique.

19. Voici le détail des *voix républicaines* (non compris les voix socialistes) :

	Pour	Contre	Abstentions	Congé
Gauche démocratique	60	2	4	10
Gauche radicale	57	38	11	6
Radicaux socialistes	45	87	10	8
Républicains socialistes	14	20	1	1
	176	147	26	25

d où « *majorité républicaine* » : 176—147 = 29 voix.

II. — L'une des plus récentes crises ministérielles a été provoquée pour un motif presque identique, mais selon une procédure différente. Le 10 mars 1938, M. Chautemps prend la décision de se retirer et la communique au Parlement par une déclaration solennelle. Les circonstances sont vraiment tragiques : la situation monétaire et la défense du franc d'une part, la situation diplomatique et l'invasion imminente de l'Autriche par les forces allemandes d'autre part, commandent une action résolue émanant d'un Gouvernement fort. Le Cabinet Chautemps a été constitué en janvier 1938 et il est quasi-homogène ; il a obtenu en plusieurs scrutins l'approbation unanime de la Chambre. Cependant, en février et au début de mars, il a fait voter avec beaucoup de difficultés une loi sur les procédures de conciliation et d'arbitrage. Au moment de proposer l'adoption d'un plan de redressement des finances, le Président du Conseil pense qu'un Ministère, auquel collaboreraient tous les partis, serait mieux armé pour la lutte qui s'annonce [20]. Cette impression est vite confirmée par le refus opposé par le groupe socialiste au projet de pleins pouvoirs financiers (9 mars). Le 10 la Chambre est convoquée dans la matinée et le chef du Gouvernement fait une communication. Après avoir exposé les nécessités de l'heure, ses projets initiaux, et le désaccord survenu entre lui « et une fraction qu'il estime nécessaire de la majorité », il termine ainsi : « On m'a dit que mes projets ne heurtaient « aucun des principes de la majorité, mais qu'on ne pouvait « consentir une délégation de pouvoirs à un Cabinet assis sur « des bases politiques trop étroites. Je reconnais que la présence « au Gouvernement d'hommes appartenant à des partis différents permet de résoudre mieux certaines difficultés et d'éviter « des surprises ou de violentes oppositions momentanées à des « projets qu'on trouve ensuite naturels. Si c'est bien là votre « pensée, si le refus que vous m'opposez se fonde sur le désir « d'élargir les bases du travail national, de créer plus de « concorde, avec quelle joie je vous cède la place... Si l'appel

20. De plus le 2 mars à l'occasion d'un scrutin sur le projet de loi sur les procédures de conciliation et d'arbitrage, la majorité se dissociait et un amendement proposé par un député modéré était voté par 277 voix contre 276.

« que je vous adresse pouvait être entendu et si les Français « devaient moins s'acharner à se jeter leurs divergences à la « face, s'ils devaient travailler plus pour fortifier la patrie, « le renoncement au pouvoir aurait été un bien petit sacrifice « en face du succès de la plus noble des causes »[21].

Après ce discours M. Chautemps descend de la tribune et sur un signe de sa part, tous les membres du Gouvernement se lèvent et quittent avec lui la salle des séances. La procédure employée en cette circonstance est inusitée et elle s'explique par la gravité de l'heure : peu après l'*Anschlusz* était fait et la crise ministérielle française s'ouvrait au paroxysme de la crise diplomatique. *L'Union nationale* préconisée par le Président du Conseil sortant ne pouvait être réalisée et un Cabinet Blum était constitué.

B. — *L'ÉVICTION D'UN MINISTRE*

Painlevé, le 27 octobre 1925, va porter au Président de la République une lettre de démission signée de lui seul. Dès le 2 novembre, il est à nouveau nommé Président du Conseil ; sur 13 ministres démissionnaires, 9 restent aux affaires ainsi que 5 sous-secrétaires d'Etat sur 6. La crise a eu pour seul but d'éliminer M. Caillaux dont les projets financiers ont suscité de vives appréhensions au sein même du parti radical dont il est l'un des chefs. Le Premier Ministre a donc pris, en accord d'ailleurs avec la majorité de ses collaborateurs, une décision qui équivaut à un retrait de confiance et à une rupture formelle de l'unité ministérielle. Le fait est assez rare pour mériter quelques détails.

Depuis la formation du Cabinet Painlevé-Caillaux en avril 1925, les mesures proposées ont amené une modification profonde dans la composition de la majorité parlementaire. Ainsi le 26 juin, le projet de loi autorisant le ministre des Finances à passer avec la Banque de France une convention augmentant

21. *J. off.*, Séance 10 mars 1938. *Chambre* p. 818.

de 6 milliards le chiffre des avances à l'Etat et de la circulation, est voté par 328 voix, majorité parmi laquelle ne figurent point les socialistes qui se sont abstenus, et qui ne compte que 200 voix appartenant à la majorité politique initiale du Gouvernement. Un vote du 13 juillet est plus significatif encore : les socialistes sont dans l'opposition qui groupe 228 voix contre 295, le Cabinet est soutenu par les groupes modérés. Naturellement ce renversement provoque des commentaires lors du Congrès du parti socialiste tenu à Paris le 15 août. Diverses manifestations oratoires accentuent la tension, ainsi à Mont-de-Marsan le 27 septembre, à Lyon le 11 octobre, M. Herriot déclare que le *Cartel* n'est pas mort. Lorsque le 15 octobre s'ouvre à Nice le Congrès radical-socialiste, l'opposition aux projets Caillaux se traduit par un discours de M. Herriot en réponse à l'exposé du ministre des Finances, et par le vote d'une motion Dominique qui demande le retour à la majorité de 1924. Rentrés à Paris, MM. Caillaux et Painlevé ont de longs entretiens préparant la rentrée parlementaire du 29 octobre ; des Conseils de Cabinet et des conciliabules s'échelonnent à bref intervalle du 22 au 26 octobre. La presse colporte des bruits de crise, le ministre des Finances aurait refusé la démission que lui demandait le Président du Conseil. Naturellement un démenti est lancé, mais le lendemain après un long entretien avec M. Herriot, Painlevé décide de donner sa démission [22].

22. Une note officieuse, communiquée à la presse, commente cette retraite dans les termes suivants : « Le Conseil de Cabinet qui, dans sa précédente réunion, « avait examiné favorablement le projet établi par M. le Ministre des Finances « a interrompu ce matin cette discussion, qui n'avait fait apparaître aucune « division essentielle entre les membres du Ministère, pour se référer à la situa- « tion politique et parlementaire telle que l'ont révélée les manifestations récentes « des partis. Convaincu que l'effort urgent de redressement national ne peut « être poursuivi sans la certitude préalable d'une majorité stable, le Gouver- « nement a unanimement décidé de remettre sa démission entre les mains de « M. le Président de la République. La publication de ce communiqué a été « différé jusqu'à la fin de la réunion du conseil de la Défense Nationale, convoqué « ce matin à 11 heures, pour régler le conflit gréco-bulgare ».

Paragraphe III

Les ministères de guerre

Quatre Ministères présentent une grande analogie avec les cas qui viennent d'être exposés. Le moment de leur constitution pourrait au premier abord inciter à une présentation particulière mais, en définitive, il semble opportun de les ramener au cas général et de les étudier ici [23]. Il s'agit des deux Ministères

23. De prime abord on pourrait penser que les Ministères constitués et démissionnaires au cours de la guerre de 1914-1918 n'entrent pas dans le cadre de la présente étude, parce qu'il ont vécu et disparu dans des conditions exceptionnelles, comportant une suspension de la pratique parlementaire. Un examen attentif des faits révèle cependant que les modifications nécessitées par l'état de guerre sont superficielles et que, sauf les apparences, la situation réelle des Cabinets de cette période est identique à celle de l'avant-guerre. De la notion d'*Union sacrée*, préconisée par le message présidentiel du 4 août 1914 semblent résulter dans les rapports du Gouvernement et du Parlement des changements notables : le jeu de la responsabilité ministérielle ne devrait plus être rigoureux et les circonstances exceptionnelles devraient engendrer une *confiance* inaltérable en un Exécutif tendu vers le but unique, la victoire.

Pourtant, dans la réalité des faits, les notions traditionnelles de responsabilité et de confiance conservent la même intensité et cinq Ministères sur six disparaissent parce qu'ils ont perdu la confiance du Parlement. De plus la fonction de contrôle, si elle est exercée selon une procédure nouvelle ne perd pas son importance. Le Parlement convoqué en session extraordinaire le 22 décembre 1914, puis se réunissant en session ordinaire le 12 janvier 1915, siège sans interruption jusqu'à la fin de la guerre, se contentant de s'ajourner de temps à autre à quelques semaines. Les Commissions parlementaires prennent une importance plus grande encore, notamment, celles de la Guerre, de la Marine, du Budget, des Affaires étrangères, la Commission de la Guerre du Sénat sous la présidence de Clemenceau exerce une surveillance souvent impitoyable. Les deux Chambres elles-mêmes n'abdiquent en rien leurs prérogatives. Une innovation leur permet de les exercer malgré les inconvénients qui en résultent pour le secret de la défense nationale : la pratique des *comités secrets* contraint le Gouvernement à fournir des explications même en ce qui concerne la conduite des hostilités. La simple demande d'un *comité secret* devient un procédé pour mettre en jeu la responsabilité ministérielle puisqu'aussi bien cette décision contrecarre souvent la volonté de silence des ministres responsables.

Enfin au cours de cette période de guerre la responsabilité individuelle des ministres, laquelle à son tour déclenche la responsabilité collective, est fréquemment déclarée. Ainsi : Delcassé se retire le 9 octobre 1915, pour motifs de santé, mais aussi parce que sa politique extérieure en Orient est vivement critiquée ; Millerand, ministre de la Guerre est depuis plusieurs mois en butte aux attaques des parlementaires et des Commissions à cause de l'insuffisance de l'armement,

Viviani du 13 juin-26 août 1914 et 26 août 1914-29 octobre 1915 et des deux Ministères Briand du 29 octobre 1915-12 décembre 1916 et 12 décembre 1916-20 mars 1917. A quatre reprises successives le Cabinet en fonctions a été démissionnaire parce qu'une nouvelle formule gouvernementale semblait au Président du Conseil plus adaptée aux difficultés implacables de l'état de guerre.

I. — La déclaration de guerre modifie profondément la situation politique et une trève de la traditionnelle et néces-

les demandes de *comités secrets*, se font de plus en plus fréquentes. Le 16 mars 1916, le Général Galliéni, ministre de la Guerre du Cabinet Briand, donne sa démission ; sa santé est très compromise, mais aussi la confiance que lui accorde l'Assemblée et ses collègues du Ministère (*a*). Le 8 février 1916, M. Besnard, sous-secrétaire de l'Aéronautique s'est retiré après une audition par la Commission sénatoriale de l'Armée. Un an plus tard, le 14 mars 1917, le Général Lyautey est lui aussi démissionnaire et il entraîne à sa suite le second Cabinet Briand tout entier. Avec le Cabinet Ribot cette tendance s'accentue : le 10 août 1917 le vice-amiral Lacaze, puis le 17 Denys Cochin se retirent, sans d'ailleurs avoir été mis en difficulté par le Parlement ; Nail, sous-secrétaire d'Etat aux Travaux publics a été remplacé le 4 juillet ; mais c'est le 31 août, la démission de M. Malvy fort attaqué par Clemenceau et l'*Action française*, qui rend nécessaire la disparition du Cabinet tout entier. Ribot lui-même, ministre des Affaires étrangères du Cabinet Painlevé, est démissionnaire le 2 octobre 1917.

En définitive trois phases se succèdent de 1914 à 1920 : 1° du 4 août 1914 au 16 juin 1916 les Chambres, sans abdiquer leurs prérogatives en usent avec retenue ; les deux Cabinets Viviani se retirent , 26 août 1914 et 29 octobre 1915 par suite de la situation du Président du Conseil et de certains ministres. Les manifestations et les désirs des Chambres ne sont pas encore traduits dans des débats et des interpellations ; la demande de *comités secrets* dès juin 1915 rend cependant délicate la position d'un Ministère peu solide (Cf. p. 327).

2° De juin 1916 à novembre 1917 le contrôle parlementaire s'amplifie dans les Commissions et dans les Assemblées. Briand à deux reprises, 12 décembre 1916 et 20 mars 1917 se retire spontanément mais après des séances peu favorables (cf. p. 329). Ribot est, en juillet et août 1917, interpellé sans cesse et la démission de M. Malvy provoque la crise de septembre, à vrai dire inévitable de longue date (*infra* p. 349). Painlevé, le 13 novembre 1917 est renversé par un vote de défiance explicite. A ce moment le retour aux pratiques anciennes est parfait, quant au fond et quant à la procédure.

3° Avec Clemenceau, de novembre 1917 à janvier 1920, la seule expérience vraiment nouvelle est effectuée. *L'Union sacrée* qui n'a été, du point de vue parlementaire, qu'une simple formule et qui n'a pu assurer la stabilité du Cabinet, est elle-même périmée.

L'*autorité* du Président du Conseil suffit à rendre inutile tout attaque et, sans annihiler le contrôle parlementaire, elle en supprime les effets destructeurs.

---

a) POINCARÉ, *op. cit.*, t. 8, p. 108.

saire lutte des partis s'impose. *L'Union sacrée* doit être faite pour la défense du territoire envahi. Dès le 26 août 1914, Viviani qui a été nommé Président du Conseil à la suite des élections législatives, remanie son Ministère ; pour la première fois le parti socialiste accepte que certains de ses membres le représentent au sein du Gouvernement : Marcel Sembat aux Travaux publics et Jules Guesde comme ministre sans portefeuille. Millerand, Briand, Delcassé, qui ont eu depuis 1900 un rôle éminent dans la politique française, reparaissent au pouvoir, à la Guerre, à la Justice et aux Affaires étrangères ; Doumergue enfin, le dernier Président du Conseil, est ministre des Colonies.

II. — Au cours de l'année 1915, Millerand et Augagneur, ministre de la Marine, sont très vivement attaqués par la Commission de l'Armée du Sénat. En mai et juin on parle d'élargir le Cabinet et Viviani, contraint de défendre sans cesse son ministre dont il n'approuve pas tous les actes, est « excédé « découragé, dégoûté »[24]. Durant tout l'été la démission du Cabinet est imminente ; les groupes socialiste et radical-socialiste interviennent pour demander la démission de Millerand et réclament un *comité secret* au cours duquel sa gestion sera critiquée. Le 13 octobre le comité secret est repoussé par 303 voix contre 190 et la confiance votée par 372 contre 9[25].

Sur ces entrefaites Delcassé malade, en désaccord avec ses collègues, abandonne le Ministère des Affaires étrangères. Le Président du Conseil lui-même à bout de forces, préfère la retraite à un simple remaniement. Poincaré procède à des consultations, on recherche une formule, et surtout on se préoccupe de trouver un remplaçant pour Millerand. Le 25 octobre Viviani, auquel toutes les personnalités pressenties ont refusé leur concours, cède la place à Briand qui le 29 constitue un véritable Cabinet d'Union sacrée. Depuis le mois de juin la crise était latente ; Millerand a soulevé, par son attitude dis-

24. R. Poincaré, *op. cit.*, t. 6, p. 277.

25. Cf. *Grande Revue*, mai 1919, p. 376 ; M. Laurent, *Nos gouvernements de guerre* : « Le Gouvernement conservait sa majorité, mais son chef eut le senti- « ment que le nombre des abstentions à propos du vote sur le comité secret « entamait l'autorité dont il avait besoin ».

tante, les récriminations générales ; Delcassé est parti ; Viviani, physiquement affaibli, n'a pu tenir en main ni le Parlement, ni ses collaborateurs.

III. — La formule gouvernementale est modifiée dans le sens d'une union plus grande. D'une part le cinquième Cabinet Briand compte huit anciens Présidents du Conseil[26] ; d'autre part à côté des socialistes Sembat, Guesde, Albert Thomas, siège un conservateur Denys Cochin, et un modéré Méline. Le Général Galliéni à la Guerre et le contre-Amiral Lacaze à la Marine accentuent le caractère supra-parlementaire de cette formation. Ce Ministère demeurera en fonctions pendant plus d'un an, jusqu'en décembre 1916, et un sixième Cabinet Briand lui succèdera jusqu'au 19 mars 1917. Cependant sur le plan parlementaire et en dehors de toutes circonstances de guerre la tâche du Président du Conseil n'est pas aisée et il sera amené à deux reprises à se retirer. La fonction de contrôle parlementaire est presque délaissée jusqu'en juin 1916 ; mais à partir de cette date, lorsque Briand a enfin accepté un débat en *comité secret*, elle retrouve une activité nouvelle et désormais la question de confiance sera fréquemment posée.

Dès le 16 mars 1916 les difficultés s'accroissent et la pression s'accentue. Le Général Galliéni donne sa démission de ministre de la Guerre et, en avril et mai, les demandes de *comité secret* se font plus nombreuses jusqu'à l'acceptation du 16 juin. Les partis politiques ont de plus en plus tendance à abandonner leur attitude initiale de conciliation et d'union. Le parti socialiste notamment en ses conseils nationaux passera du « soutien avec participation», à l'opposition sourde puis à l'hostilité déclarée. En avril 1916 la collaboration au Gouvernement recueille 1996 mandats contre 961 ; en août 1916 : 1836 contre 1081. Le 28 décembre 1916, A. Thomas est autorisé à demeurer dans le Cabinet par 1637 voix contre 1372 ; après la délicate affaire du refus de passeports aux délégués du parti à la Conférence socialiste de Stockholm et après le développement des campa-

26. Briand, Viviani, Doumergue, Combes, Léon Bourgeois, de Freycinet, Ribot, Méline.

gnes pacifistes, en octobre 1917 à Bordeaux, 1552 mandats décident de voter les crédits militaires alors que les diverses fractions opposées recueillent 1334 voix. Fréquemment le groupe parlementaire socialiste est dans l'opposition : le 22 juin 1916 contre Briand, le 7 décembre 1916 ; le 2 août 1917 contre Ribot, le 13 novembre 1917 contre Painlevé. La fidélité des autres partis s'atténue également et la majorité, qui est encore le 22 juin 1916 de 440 voix, tombe à 344 le 7 décembre, à 312 le 27 janvier 1917, à 290 le 8 février, à 256 le 9 mars.

Ces conditions nouvelles provoqueront la retraite spontanée de Briand en décembre 1916 et en mars 1917 ; celle de Ribot en septembre 1917 et elles seront couronnées par la mise en minorité de Painlevé le 13 novembre 1917. Briand renouvelle ainsi à deux reprises son geste de 1910 et 1911.

Le 28 novembre 1916 la Chambre se constitue en *comité secret* pour des interpellations sur la politique générale du Gouvernement ; le débat se prolonge jusqu'au 7 décembre ; 18 ordres du jour sont présentés, l'un signé par M. Tardieu « constate les conséquences militaires, diplomatiques et éco- « nomiques d'une politique d'imprévoyance et de faiblesse gou- « vernementale », il est repoussé par 395 voix contre 117 et la confiance est votée par 344 voix contre 160. Malgré cette issue favorable le Cabinet, affaibli par ces critiques prolongées, décide de remettre sa démission au Président de la République.

IV. — La crise de mars 1917 est identique. Le 9, à la suite d'une discussion sur la politique économique du Gouvernement l'ordre du jour de défiance déposé par F. David est repoussé par 256 voix contre 178, et l'ordre du jour de confiance voté par 296 voix contre 1 et 203 abstentions. Le 14 mars, le Général Lyautey abandonne la tribune de la Chambre et se démet de ses fonctions. Depuis plusieurs jours un remaniement est attendu, et diverses candidatures sont débattues : Barthou, Painlevé, Viviani, Deschanel. Briand, en désaccord avec certains de ses ministres, prend le parti de se retirer. M. Ribot lui succède après un vain appel de Poincaré au Président de la Chambre.

La composition de ce second Cabinet Briand laissait d'ailleurs

apparaître la défaveur de la formule d'*Union sacrée* : des ministres socialistes il ne restait plus qu'Albert Thomas ; les anciens Présidents du Conseil, ministres d'Etat, ont disparu également ; Denys Cochin n'a plus qu'un sous-secrétariat d'Etat ; la constitution d'un *comité de guerre*, ou Conseil des Ministres restreint ne fortifie pas le Cabinet. L'autorité personnelle de Briand est elle-même fortement entamée et la démission, bien qu'elle fût spontanée, était inévitable.

CHAPITRE II

LES MINISTRES

La démission d'un ministre est susceptible d'entraîner la retraite du Cabinet tout entier ; ce sont les précédents de cette nature qu'il convient maintenant d'aborder. On n'envisagera pas, à ce sujet, la question de l'homogénéité ministérielle, c'est-à-dire les crises provoquées par la dissociation du Ministère en plusieurs éléments. Il ne sera traité ici que de l'aspect *individuel* du problème de l'unité du Cabinet. Trois points doivent être précisés :

— En premier lieu : il se produit parfois au sein du Cabinet des infractions individuelles à la loi de l'unité ; la démission d'un ministre n'est pas dictée par son parti mais par sa seule volonté, soit qu'il n'approuve pas la politique du Gouvernement et refuse de s'en déclarer solidaire, soit au contraire qu'il ait le dessein délibéré de provoquer par sa retraite une démission collective. Dans l'étude qu'il a consacrée à la Présidence du Conseil M. Joseph-Barthélemy insiste sur le fait que le Président du Conseil est responsable devant ses collègues : « Nous « n'entendons pas exprimer une règle juridique. Nous entendons « seulement enregistrer cette constatation de fait qu'il y a « beaucoup de Cabinets qui meurent de leurs dissensions intes- « tines. Les ministres qui complotent ainsi contre le chef du « Gouvernement semblent faire une politique de suicide, puisque, « en effet, ils tombent en même temps que leur chef. Mais il

« tombent avec l'espoir qu'ils se relèveront, peut-être même « comme Présidents du Conseil, tandis que leur chef ne se « relèvera pas, au moins avec cette qualité »[27]. Et, il y a plus de quarante ans un auteur faisait déjà une remarque analogue[28] : « ... A des cabinets de coalition, la solidarité dans la défaite sur « le champ de bataille parlementaire, n'a pas toujours assuré « la solidarité dans la défense. Les ambitions indisciplinées « viennent-elles à constituer dans la Chambre une opposition « menaçante, aussitôt chaque ministre, au lieu de songer à « faire face à l'adversaire pour défendre la cause commune, « recherche bien plutôt les moyens de survivre au désastre « imminent et consacre ses talents et son habileté à se ménager « quelque poste dans la future combinaison. Et même n'a-t-on « pas vu certains ministres employer toutes les ressources de « leur esprit souple et délié pour rendre inévitable le renverse- « ment du Cabinet dont ils faisaient partie ou dont ils avaient la « direction ».

— En second lieu, certaines crises ont été provoquées, non plus par une infraction au principe de l'unité, mais par suite d'une application rigoureuse de la *solidarité ministérielle* ; un ministre est, au cours d'un débat, mis en minorité au Parlement, il se démet de ses fonctions ; le Cabinet se retire. Une variante est plus caractéristique encore : sur le champ, au cours même du débat, le Président du Conseil, en soutenant son collaborateur devant l'Assemblée transforme en *question de Cabinet* la critique formulée contre un seul ministre ; il coupe les ponts et si un vote défavorable est émis il atteint le Ministère entier.

— En troisième lieu, les circonstances peuvent amener la démission du Cabinet tout entier lorsqu'un membre important meurt ou est, par suite de maladie, contraint de résigner ses fonctions ; une question d'équilibre interne est posée et le remaniement est nécessaire ; chacun de ces trois points fera l'objet d'une *Section* distincte du présent Chapitre.

27. Joseph-Barthélemy, *Revue d'histoire constitutionnelle*, 1936, p. 102.
28. Dupriez, *Les Ministres*, p. 348.

Il n'est pas inutile de préciser, une fois de plus, que la présente cause d'instabilité ministérielle a dans la grande majorité des cas le caractère de cause *concurrente* et que les Cabinets dont il sera fait mention ont déjà été étudiés précédemment d'un autre point de vue.

Section I

Démission volontaire des ministres et infraction individuelle à l'unité du Cabinet

Paragraphe I

Démission effective d'un ministre

Cette matière est d'un abord très délicat, et il faudrait pour la bien traiter avoir une connaissance parfaite de l'histoire interne ou secrète des Cabinets, percer le silence des comptes-rendus officiels des Conseils des Ministres, déceler les mobiles véritables des principaux acteurs. On ne peut, en l'absence d'une information sûre, que se borner à présenter l'énumération des cas où la retraite d'un ministre a été suivie à bref délai de la démission du Cabinet.

A. — *LES MINISTRES SONT D'ACCORD AVEC LE PRESIDENT DU CONSEIL*

1. Le remplacement du Général Borel, ministre de la Guerre démissionnaire, par le Général Gresley, le 13 janvier 1879, qui a déjà été signalé dans le Titre préliminaire de cet ouvrage est un premier et excellent exemple de l'importance des divergences de vues au sein du Cabinet : il s'ensuit, une crise présidentielle et une crise ministérielle.

2. La démission du garde des Sceaux Le Royer et de son sous-secrétaire d'Etat Goblet, le 15 décembre 1879, ouvre la crise qui se terminera le 26 par la retraite du Cabinet Waddington ; le prétexte est l'état de santé du ministre ; mais en réalité

sa décision est motivée par son hostilité aux mesures d'épuration de la magistrature réclamées par la majorité parlementaire. « Il n'est pas impossible que quelques-uns des collègues de Le « Royer éprouvent non moins impérieusement le désir du repos ; « désir inspiré par le découragement qui résulte nécessairement « des luttes où on ne peut savoir avec certitude quels sont « les amis et quels sont les adversaires » écrivait *le Temps* fort bien informé, en l'occurrence, puisque le Président du Conseil lui-même, comme il a déjà été dit, avait décidé d'abandonner à d'autres mains la direction des affaires. Le ministre de la Guerre, le Général Gresley, précède d'ailleurs ses collègues : le 20 décembre Raynal et Achard lui posèrent une question sur l'absence de sanction contre le Colonel de Carayon-La Tour qui, à Bordeaux, avait porté un toast à la fin d'un banquet légitimiste ; le général répond qu'il a déféré cet officier à un Conseil d'enquête et qu'il en accepte toute la responsabilité. « Mais « quant à revenir aujourd'hui sur ma décision, au mépris de « l'avis exprimé par le Conseil d'enquête je m'y refuse et n'y « consentirai jamais »[29] ; il descend alors de la tribune et quitte la salle des séances.

3. Il convient de rappeler un cas très proche des précédents. Duclerc en janvier 1883, hostile aux mesures que la majorité et ses ministres voulaient le contraindre à proposer contre les princes, est soutenu par deux de ses collaborateurs le Général Billot, ministre de la Guerre et l'Amiral Jauréguiberry, ministre de la Marine qui sont démissionnaires avec lui.

B. — *LES MINISTRES AGISSENT MOTU PROPRIO*

1. Le troisième Ministère Freycinet est renversé à la Chambre le 3 décembre 1886 dans des circonstances qui ont été exposées[30] ; pourtant ce retrait formel de confiance n'est pas la cause exclusive de la crise ; depuis deux mois en effet — pour ne pas dire depuis sa formation — le Cabinet végète dans une ambiance de déroute ; à chaque instant un ministre menace de donner

29. *J. off.*, 21 déc. 1879, *Chambre*, p. 11395.
30. *Supra*, p. 154 et 207.

sa démission et le Président du Conseil s'évertue à le ramener à la patience.

Carnot est, au cours de cet automne, victime des agressions incessantes de la Commission du Budget et plus d'une fois, découragé, il veut céder la place, ainsi les 14 et 16 octobre. Le 18 octobre la Chambre discute une interpellation Maret-Basly au sujet des troubles survenus au cours des grèves de Vierzon ; elle vote, malgré le Gouvernement, l'ordre du jour pur et simple ; aussitôt Sarrien, ministre de l'Intérieur, offre sa démission qui est refusée car elle entraînerait celle de Carnot, de Baïhaut, de Develle. *Le Temps* du 21 octobre, toujours sévère, déclare que le Cabinet ne résisterait pas à une récidive ; il constate aussi que « chaque ministre depuis quelques mois suit trop son « humeur indépendante ou l'inspiration de ses plus proches « amis sans tenir compte des sentiments de ses collègues ». Le 2 novembre le ministre des Travaux publics Baïhaut abandonne définitivement la lutte et le Cabinet ne sort pas renforcé de cette nouvelle épreuve. Jusqu'à la fin la démission de Sadi Carnot sera imminente et chaque fois retirée[31] ; cependant le 23 novembre son sous-secrétaire d'Etat, Peytral, à la suite d'un vote défavorable à l'institution des sous-secrétariats d'Etat en général se retire à son tour ; vraiment chaque jour amène une brèche nouvelle.

2. Lorsque, au plus fort de la crise constitutionnelle de février-avril 1896, le sénateur Berthelot se démet de ses fonctions de ministre des Affaires étrangères, cette décision n'est pas pour apporter un secours au Président du Conseil qui est en lutte ouverte contre la Haute-Assemblée.

3. L'exemple le plus caractéristique de cet affaiblissement du Cabinet est fourni par la démission de Constans et de Tirard en mars 1890.

C'est à la suite d'un vote du Sénat que le second Ministère Tirard est démissionnaire le 14 mars, pourtant il est irrémédiablement condamné dès le 1er mars par la retraite de Constans ;

31. Dans le cas de Sadi Carnot, il s'agit en réalité de menaces de démission pour responsabilité du ministre devant les Commissions.

il aurait même suivi sur le champ le ministre de l'Intérieur sans le désir de Carnot d'être éclairé sur les desseins de la nouvelle Chambre. L'importance de l'acte, resté isolé, de Constans est bien marquée par le débat du 3 mars, au cours duquel le jeune député Barthou, interpelle le Gouvernement complété par Léon Bourgeois. A vrai dire depuis les élections législatives des 22 septembre et 6 octobre 1889 le maintien du Cabinet est une erreur et des dissentiments ne cessent de se manifester. Zévort l'a bien compris :

« Si notre éducation parlementaire avait été aussi avancée « que celle des Anglais, l'homme politique qui avait fait les « élections et qui avait obtenu une incontestable majorité, « c'était en l'espèce M. Constans, eût été chargé de constituer « une administration qui aurait duré au minimum autant que « la Chambre elle-même parce que la majorité ne se fût pas « avisée de renverser celui auquel elle devait l'existence. Par « respect pour les services rendus, et surtout par ignorance « des véritables règles du régime parlementaire, le Cabinet « Tirard fut maintenu tel quel »[32].

Constans disparu, le premier incident fournit un prétexte à la retraite du Ministère. D'ailleurs dès le 17 mars l'ancien ministre de l'Intérieur reprenait son fauteuil dans le quatrième Cabinet Freycinet, montrant bien par cette acceptation qu'il avait consciemment enfreint la règle de l'unité ministérielle.

C. — *DISSENTIMENTS ENTRE LE PRESIDENT DU CONSEIL ET LES MINISTRES*

1. Comme ses deux devanciers immédiats, le premier Cabinet Freycinet doit se retirer en septembre 1880 parce que certains

82. ZÉVORT, *op. cit.*, t. 4, p. 95. — *Le Temps* du 10 octobre 1889 fait remarquer que ni Ferry en 1881, ni Brisson en 1885 ne sont partis après les élections (cf. *supra*, p. 91 et p. 80). « Ils ontcorrectement attendu que celle-ci, par des « délibérations assez prolongées manifestât le désir de voir se constituer un « nouveau Ministère et marquât par des discussions significatives en quel sens « et pour quel but il devait être constitué ».

des ministres, et particulièrement le ministre de l'Intérieur Constans, sont en désaccord avec le Président du Conseil sur un point important de la politique générale du Gouvernement, la question des congrégations. Le rejet, par le Sénat, le 9 mars, de l'article 7 du projet de loi sur la liberté de l'enseignement supérieur dirigé contre les congrégations enseignantes a conduit le ministre de l'Instruction publique J. Ferry, à faire prendre les fameux décrets du 29 mars prononçant la dissolution de la Société de Jésus et imposant l'obligation à toute congrégation non autorisée « de faire toutes les diligences « nécessaires à l'effet d'obtenir la vérification et l'approbation « de ses statuts et règlements ». Il s'ensuit des négociations secrètes entre le Président du Conseil, partisan de la conciliation, le Vatican et les chefs d'ordre. Le 20 août dans un discours prononcé à Montauban, Freycinet expose ses vues et laisse entrevoir un accord pacifique ; cette prise de position suscite d'assez vives récriminations qui atteignent bientôt leur paroxysme lorsque, le 30 août, le journal *La Guyenne* divulgue le texte d'une déclaration souscrite par les supérieurs des congrégations et qui devait être adressée au Gouvernement. Les parlementaires républicains, du fond de leur province s'émeuvent [33], et certains ministres s'élèvent contre l'interprétation des décrets donnée par leur chef. Le 17 septembre, à la demande des ministres, un Conseil est réuni ; l'accord semble fait lorsque le 18 au matin Cazot, garde des Sceaux, Constans et le Général Farre donnent leur démission ; le Conseil de Cabinet puis le Conseil des Ministres réunis l'après-midi semblent pour la seconde fois apaiser le différend ; mais dès le lendemain matin Freycinet est à son tour démissionnaire et, dans sa lettre officielle du 19 au Président de la République, il écrit : « Il existe « entre plusieurs de mes collègues et moi des divergences « de vues qui ne permettent pas d'espérer que l'accord puisse

33. Guichard, député de l'Yonne écrit à Devès, président de la Gauche républicaine pour demander la réunion du groupe ; cette lettre est publiée dans la presse et alimente la polémique.

« se maintenir même au prix de concessions mutuelles »[34].

La décision de retraite, si elle émane du chef du Cabinet a cependant été dictée par l'attitude de certains ministres.

2. Les circonstances agitées de la crise Brisson du 25 octobre 1898 ont été rapportées précédemment ; le geste du Général Chanoine, qui rappelle en l'exagérant celui du Général Gresley en décembre 1879, est la cause immédiate du débat qui amène la mise en minorité du Ministère[35]. Plus lointaines, mais non moins importantes, du point de vue de l'unité du Cabinet, sont les démissions successives de Cavaignac, le 3 septembre, et du Général Zurlinden et de Tillaye, ministre des Travaux publics, le 17 septembre. Le motif de ces dissentiments qui ébranlent et condamnent le Ministère est le projet de révision du procès Dreyfus. Cavaignac écrit à Brisson : « Il existe entre nous un « désaccord qui, en se prolongeant paralyserait le Gouvernement « au moment où il a le plus besoin de sa décision. Je demeure « convaincu de la culpabilité de Dreyfus et aussi résolu que « précédemment à combattre la révision du procès » ; de même

34. *Le Temps* du lundi 20 septembre 1879 relate ainsi la dernière phase de cette journée du 18 septembre. Si ces précisions sont exactes, le rôle de Constans a bien été décisif :

« La situation en était à ce point lorsque vers 7 heures (le 18 au soir) M. de « Freycinet apprit que des dépêches, envoyées par l'agence Havas à la presse des « départements, et même à l'étranger, travestissaient le caractère des décisions « prises par le Conseil des Ministres et représentaient le Président du Conseil « comme ayant consenti à des concessions qu'il n'avait pas faites. Il crut que ces « dépêches porteraient atteinte à sa dignité. Il prévint M. Grévy et vers 10 heures « du soir une conférence réunissait à l'Elysée en présence du Chef de l'Etat, M. de « Freycinet d'une part, et MM. Constans et Cazot de l'autre. M. de Freycinet eut « la conviction que l'accord qu'on avait cru possible quelques heures auparavant « dans le Conseil complet n'était pas réel, que des divergences menaçaient de « rendre l'existence du Cabinet impossible, la réflexion ne fit que confirmer M. de « Freycinet dans sa conviction et, ce matin (19 septembre) il s'arrêtait à la « détermination absolue d'abandonner son portefeuille ».

A 7 heures il est à l'Elysée ; à 10 heures le Conseil des Ministres est réuni, Jules Ferry, Varroy, Tirard, essaient, mais en vain, de le faire revenir sur sa décision.

Cf. De Freycinet, *Souvenirs*, t. 2, p. 152.

35. *Supra*, p. 123.

Le 14 mars 1917, le Général Lyautey refuse de donner à la Chambre certaines explications techniques ; lassé par les critiques il descend de la tribune, quitte la salle et donne sa démission. *J. off., Chambre*, p. 715.

au Conseil des Ministres des 12 et 17 septembre Zurlinden et Tillaye se heurtent à Brisson : les uns déclarant se retirer si on saisit la Cour de Cassation, l'autre se refusant à rester aux affaires si on s'y refuse ; c'est en somme un cas-type de rupture de l'unité nécessaire au maintien du Ministère.

3. La démission du ministre des Affaires étrangères de Selves est donnée, le 9 janvier 1912, après une très pénible explication, devant la Commission sénatoriale des Affaires extérieures, entre son chef M. Caillaux et lui, au sujet des relations franco-allemandes et des négociations directes entre le Chancelier et le Président du Conseil français ; les dénégations de M. Caillaux sont infirmées par le silence opposé par le ministre à une question de Clemenceau [36]. La journée du 10 est employée par le chef du Gouvernement à la recherche d'un collaborateur : Delcassé, ministre de la Marine, accepte la place de de Selves mais Poincaré, Millerand, Combes, l'Amiral Geminet, Pierre Baudin, président de la Ligue maritime, refusent successivement le portefeuille qui leur est offert ; Caillaux est contraint de se retirer sur cet échec [37].

36. Cf. Général Messimy, *Souvenirs de l'année* 1911, *Revue de Paris*, 15 mars 1937. La lettre de démission remise directement par de Selves au *Président Fallières* débutait ainsi :

« Après l'incident pénible qui a marqué aujourd'hui la séance de la Com-» mission du Sénat, j'ai l'honneur de vous adresser ma démission de ministre des « Affaires étrangères. Je ne saurais en effet assumer plus longtemps la respon-« sabilité d'une politique extérieure à laquelle font défaut l'unité de vues et « l'unité d'action solidaires ».

37. Charles Benoist dans ses *Souvenirs* ,t. III, p. 175, donne les détails suivants : d'après la *Gazetta del Norte*, la crise serait devenue totale après la démission de de Selves, non pas parce qu'on n'a pu trouver de ministre de la Marine, mais pour un autre motif :

« La cause de la crise se trouve, pour le monde politique dans l'annonce par Ch. Benoist, de son interpellation (le 10 janvier).

Ennemi acharné de Delcassé et de sa politique, il l'eût attaqué formidablement. Delcassé qui avait décidément accepté le portefeuille au Conseil tenu dans la soirée apprit ensuite la résolution de Benoist d'attaquer sa politique extérieure. Le nouveau ministre des Affaires étrangères fit part de ce qu'il savait sur l'interpellation au Conseil qui eut lieu la nuit. — Il annonça au Gouvernement qu'il suivrait la politique qu'il avait développée lorsqu'il avait occupé le même poste et que c'était une rectification totale de celle adoptée par le Cabinet Caillaux. Le ministre des Colonies et quelque autre, opposèrent des objections à ce projet

D. — *LES CRISES DE* 1925-1926

Les difficultés monétaires en 1925 et 1926 rendent particulièrement délicates les fonctions de ministre des Finances, aussi l'instabilité des Cabinets est-elle commandée par une instabilité des ministres ; Clémentel, Caillaux, Loucheur, Péret sont successivement ou « démissionnés » ou démissionnaires. Les cas de Caillaux et de Loucheur présentent une particularité qui les écarte du présent développement : ils sont les victimes de la rupture de l'unité du Cabinet au lieu d'en être les auteurs. Au contraire la retraite de Clémentel et celle de Péret rendent inévitable la crise ministérielle.

1. Le 2 avril 1925, Clémentel rappelle au Sénat les conditions dans lesquelles il a établi le budget de 1925 et dresse un bilan de la situation financière qui rend nécessaire une augmentation de la faculté d'émission de la Banque de France ; Herriot qui était retenu à la Chambre, arrive et parle à son tour. Il regrette que l'on ait mêlé à une discussion sur le budget une discussion sur la trésorerie. Le Sénat est très animé, les difficultés se font pressantes et les expédients pour les résoudre sont fort controversés ; le soir même la démission de Clémentel sanctionne les divergences de vues existant au sein du Gouvernement, et entre celui-ci et le Parlement. La crise est ouverte dès ce jour et se terminera le 10 avril par la mise en minorité du Cabinet Herriot devant le Sénat.

2. Dès le début de juin 1926, et particulièrement à partir du 8, on parle ouvertement d'un remaniement du Cabinet Briand et de la constitution d'un Ministère *d'Union nationale* ; ces bruits sont démentis et le ministre des Finances Péret qui, les 5 et

de réforme politique internationale, entendant que, pour le moins, dans les questions déjà en cours. il était logique qu'on suivit la pente marquée.

Caillaux intervint, pour tâcher de trouver une formule d'accommodement alors Delcassé prit texte de l'interpellation Benoist pour dire qu'il faudrait se défendre devant la Chambre et que pour ce motif il tenait à ce que l'on donnât sa position dans les sujets internationaux comme base au Gouvernement. Il n'y eut pas unanimité de sentiments. Quelqu'un des ministres présents insinua que la politique de Delcassé, prise comme il le voulait, pouvait être désastreuse, et alors la crise éclata ».

6 juin, s'est préoccupé d'obtenir l'accord des régents de la Banque de France pour les mesures de défense du franc[38] — un concours éventuel de l'encaisse métallique pour renforcer l'action du fonds Morgan de 86 millions de dollars — est entendu par la Commission des Finances du Sénat et continue la préparation du budget de 1927. Pourtant au Conseil des Ministres du 15 juin, alors que des interpellations sont annoncées à la Chambre, il donne sa démission qu'un communiqué officiel commente comme suit : « ... Il a déclaré que, devant la hausse « des devises étrangères, l'absence de certains concours essen- « tiels, sur lesquels le Gouvernement était en droit de compter, « ne lui permettait pas de remplir efficacement son plein devoir. « Il a ajouté, d'autre part, qu'il lui paraissait nécessaire de rendre « possible une formation parlementaire et politique correspon- « dant au vœu d'une opinion qui exige un effort de concorde « devant le danger commun »[39].

Briand, à la séance de l'après-midi, obtient par 309 voix contre 195, le renvoi au surlendemain des interpellations sur cet

38. G. Lachapelle, *Revue politique et parlementaire*, 1928, t. 2, p. 187.

39. La lettre de démission, rendue publique ultérieurement marquait en effet, les motifs de sa décision.

« Peut-être aurions-nous eu les moyens d'arrêter la baisse du franc si certains « concours sur lesquels nous étions en droit de compter ne nous avaient fait « défaut. Mais le mal est plus profond. De toutes les informations que nous « sommes à même de recueillir, il résulte clairement qu'on assiste à une vérita- « ble fuite devant le franc par suite des inquiétudes que cause l'instabilité poli- « tique qui a pour conséquence, l'instabilité gouvernementale. Le pays pour « reprendre confiance attend une réconciliation des partis. Il considère que, dans « les heures graves qu'il traverse, tous les partis devraient se trouver repré- « sentés au sein du Gouvernement et être associés aux responsabilités du pouvoir. « Un Ministère d'Union nationale pourra seul, à ses yeux, assurer le salut du « franc. Nous sommes en état de guerre financière, il faut que chacun prenne part « à la lutte en vue d'une victoire rapide.

« Je sais, M. le Président, que ces sentiments sont partagés par vous ; nous « avons ensemble, il y a quelques jours, envisagé la solution qu'ils commandent, « mais votre présence étant nécessaire à Genève, vous avez pensé avec moi « qu'il y aurait inconvénient grave à ouvrir une crise. Depuis, la situation s'est « aggravée.

« Toutes les consultations auxquelles j'ai procédé aboutissent à cette conclusion « qu'elle ne peut s'améliorer que par la constitution d'un Cabinet élargi, réalisant « l'union de toutes les forces parlementaires pour une action commune. Sans « cette union, je ne vois guère la possibilité pour un ministre des Finances, quel « qu'il soit, de mener sa tâche à bonne fin ..... ».

événement ; mais, le soir même, un Conseil de Cabinet, « après « avoir examiné la situation créée, par le départ du ministre « des Finances a été unanime à considérer qu'il n'était pas « possible de procéder à un simple remaniement et qu'il y « avait lieu, par une démission collective de laisser au Chef de « l'Etat toute liberté d'interpréter la situation »[39 bis].

Paragraphe II

Les menaces de démission et les dissentiments latents

A. — A côté de ces exemples où la démission d'un ministre a été effective il en est d'autres où le dissentiment ne s'est pas traduit par une retraite individuelle mais a néanmoins influé sur la décision finale de retraite collective. Ces infractions à l'unité et à la discipline ne sont pas moins graves que les autres, mais il est très difficile d'en faire état avec certitude ; en l'absence de documents précis il faudrait s'en rapporter à des informations de presse le plus souvent tendancieuses. De plus tous les Ministères ont eu plus ou moins à souffrir de l'individualisme foncier des politiciens français car cette disposition native est accrue par le fait que trop souvent le Président du Conseil est entouré de personnalités aussi importantes que lui, qui ont comme lui une carrière à aménager, des ambitions à satisfaire et, par conséquent, se trouvent dans la nécessité de ne pas se compromettre trop longtemps sous un chef nominal. Ils ne donnent pas leur démission mais, en cas de difficulté avec le Parlement, ils ne mettent pas en œuvre toute leur influence pour sauver l'équipe dont ils font partie. Cette attitude permet de comprendre celle de certains Premiers Ministres qui, doutant de la fidélité de leurs collaborateurs, ont profité d'un vote ambigu, pour abandonner le pouvoir.

C'est ainsi que Méline en juin 1898, en dehors de tous les

39 *bis*. Note communiquée à la presse le 15 juin à 19 heures.

autres motifs de retraite, en trouve un supplémentaire dans l'attitude de son ministre de l'Intérieur Barthou qui, le 13 juin au cours du débat devant la nouvelle Chambre, ne lui apporte aucun secours [40].

Combes se retire en janvier 1905 après une résistance obstinée à cause de l'hostilité à peine voilée de l'Assemblée, mais aussi parce que dans le sein du Cabinet il sent des fléchissements qui risquent de se traduire par des démissions individuelles.

Si Briand en novembre 1910 se retire spontanément c'est parce qu'il a une conception personnelle de la majorité parlementaire ; mais c'est aussi parce que son ministre du Travail Viviani, au cours de la grève des cheminots, a éprouvé quelqu'ennui d'avoir été associé à une politique sociale trop peu conforme à ses principes et à ses antécédents [41].

L'exemple le plus probant est fourni par la démission de Briand le 12 janvier 1922 ; lorsque, après les faits qui ont été rapportés ailleurs, le Président du Conseil annonce à la tribune même sa décision, ses collaborateurs sont surpris car, à part l'un d'entre eux, ils n'étaient pas dans le secret ; Briand, aux dires d'un témoin [42], aurait été ulcéré par la conduite de deux ou trois de ses collaborateurs qu'il tenait pour les meneurs de l'opposition et les instigateurs de son rappel de Cannes ; espérant être chargé de former le nouveau Gouvernement il aurait vu dans sa propre retraite le moyen de se débarrasser de ses adversaires intimes.

Le même homme d'Etat ne met pas, le 29 octobre 1929, une grande ardeur à défendre l'existence de son Ministère au cours du débat qui précède sa mise en minorité sur la fixation de la date des interpellations : cette lassitude que remarquent les témoins oculaires ne viendrait-elle pas de ce que le ministre des Affaires étrangères, qui tient son Cabinet de Poincaré, ne croirait pas à l'actif dévouement de ses principaux collaborateurs ?

Ce sont là des hypothèses ; elles ne permettent pas de dire

40. Sur ce point, cf. G. LACHAPELLE, *Le Ministère Méline*, p. 157.

41. Cf. *J. off.*, du 29 octobre 1910, *Chambre*, p. 2651 et 2652, discours de Jaurès et réplique de Viviani.

42. *La Renaissance*, N° du 6 septembre 1924, *Récit d'un témoin.*

avec assurance que certains ministres ont été plus fidèles au Cabinet futur, dont ils espéraient être les chefs, qu'au Cabinet présent, dont ils étaient simples membres ; il était bon de les signaler pour montrer comment le Ministère peut trouver dans son propre sein les éléments de sa perte.

B. — Pour en terminer avec ces dissentiments imputables aux ministres il faut signaler deux cas récents où la rupture de l'unité s'est manifestée par l'antagonisme de deux membres du Cabinet.

Le Ministère que préside M. Steeg est dès sa formation, en décembre 1930, dans une situation précaire : le 18 il a dû se contenter d'une majorité de 7 voix. Pour comble d'infortune le 16 janvier 1931, au cours d'une séance à la Chambre, un grave désaccord éclate entre le ministre de l'Agriculture, M. Victor Boret, et le sous-secrétaire d'Etat à l'Economie nationale, M. Léon Meyer. M. Boret annonce son intention d'établir un prix minimum de 175 fr. pour le blé, il veut en outre rétablir la carte de pain pour certaines catégories de personnes ; aussitôt M. Léon Meyer se révolte contre le « pain cher » : il quitte la salle des séances, et dans les couloirs critique la politique de son collègue. Un Conseil des Ministres s'efforce en vain, le 19, d'apaiser ce différend, encore accentué par la hausse immédiate du cours du blé. Aussi le 22 janvier, MM. Buyat et Flandin interpellant sur ces faits, pourront-ils déclarer que la solidarité ministérielle n'existe plus ; l'ordre du jour de confiance est finalement repoussé par 283 voix contre 283, et ce vote met fin à un pénible débat.

Le Cabinet Doumergue, de trève et d'apaisement, compte M. Tardieu, ministre d'Etat et plusieurs ministres radicaux-socialistes dont M. Herriot, également ministre d'Etat. Au cours du mois de juillet 1934, M. Tardieu entendu par la Commission d'enquête sur les affaires Stavisky attaque dans sa déposition l'ancien Président du Conseil, M. Chautemps. Aussitôt le parti radical s'émeut de cette atteinte portée à l'un de ses chefs ; les ministres radicaux et particulièrement M. Her-

riot protestent[43]. Le Président du Conseil doit interrompre ses vacances, arbitrer le conflit au cours d'un Conseil des Ministres mouvementé ; la démission offerte par M. Tardieu est refusée, le Cabinet subsiste mais il a reçu, du fait de cette algarade, une profonde blessure. Désormais les difficultés s'amplifieront et les événements de l'été semblent bien avoir été pour beaucoup dans la crise de l'automne.

Section II
La solidarité ministérielle

Les ministres sont individuellement responsables devant les Chambres ; un vote impliquant critique à l'égard d'un seul d'entre eux entraîne sa démission, il est remplacé et le Cabinet continue sa carrière. Cette succession d'événements se produirait, en pratique, si le Cabinet n'était un corps dont les membres sont étroitement solidaires et si la défiance n'était contagieuse. En fait lorsqu'un ministre est en butte à l'hostilité déclarée du Parlement il est aussitôt couvert par son Président du Conseil qui déclare prendre à son compte ses actes et qui pose la question de Cabinet. Dès lors un vote défavorable a une portée bien plus grande et entraîne la démission du Ministère tout entier. On peut dire à ce sujet qu'en régime parlementaire français il est fait du principe de l'unité ministérielle une application systématique et défavorable à la stabilité ; d'une part les ministres ont de l'unité et de la discipline une conception fort élastique qui, en dehors de toute intervention du Parlement, les incite à faire sécession et provoque la démission du Ministère ; d'autre part, au moment du danger, lorsqu'un ministre est sur la sellette, son chef et ses collègues se déclarent solidaires de lui. Il faut d'ailleurs convenir que cette seconde attitude est infiniment plus régulière que la première.

43. Le 25 juillet à 10 h. 30, le Président du Conseil reçoit successivement MM. Herriot, Tardieu et Marin.

Un Gouvernement dont tous les actes sont délibérés en Conseil des Ministres, ne peut accepter sans en recevoir quelque discrédit ou quelqu'éclaboussure, qu'un de ses membres soit formellement désavoué. Il faut ajouter aussi que la composition du Cabinet, rarement homogène, et la situation politique générale rendent le plus souvent nécessaire cette solution. Dupriez le disait fort bien jadis : « La solidarité semble devoir « fatalement s'exagérer dans les Ministères où une sorte d'en- « tente superficielle et péniblement échafaudée remplace l'union « intime et spontanée de tous les membres »[44].

La solidarité ministérielle est également à l'origine de certaines crises qui se sont produites après la démission d'un ministre qui n'a pas été mis en minorité au Parlement mais dont la position personnelle est devenue difficile, sinon intenable. Ainsi, en dehors de toute divergence doctrinale et de toute arrière-pensée tactique, la retraite d'un membre ébranle le Cabinet qui disparaît aussitôt ou qui subsiste quelque temps encore.

Deux ordres de précédents seront donc énoncés : d'une part les cas de responsabilité individuelle *déclarée* ; d'autre part les cas de responsabilité individuelle *tacite*. Sur l'un et sur l'autre point les explications seront brèves car les faits ont été déjà décrits, soit dans le chapitre relatif au rôle direct de la Chambre des Députés et du Sénat, soit dans les développements relatifs au rôle du Président du Conseil qui, interprétant la situation, prend le parti de se retirer sans attendre d'être lui-même congédié[45].

Paragraphe I

Les cas de responsabilité individuelle déclarée

Dans le cas de responsabilité individuelle mise en jeu au cours d'un débat au Parlement, la solidarité ministérielle entraîne

44. *Op. cit.*, p. 461.
45. *a*) *Supra*, p. 113 et suiv., et 177 et suiv. — *b*) *supra*, p. 307 et suiv.

la position immédiate de la question sur le plan de la politique du Cabinet ; au moment du vote ce n'est plus le sort de tel ministre qui sera tranché, mais celui du Ministère entier ; l'assistance apportée par le Président du Conseil à son collaborateur, ou le fait que la question de confiance soit posée par celui-ci est l'acte qui engage la responsabilité solidaire.

Tirard, le 14 mars 1890, sanctionne par la retraite du Cabinet le vote émis par le Sénat à la suite d'une interpellation sur l'importation des raisins secs d'Asie-Mineure ; Spuller, ministre des Affaires étrangères a été critiqué, son chef se solidarise avec lui.

Loubet adopte une attitude analogue lorsque des questions et des interpellations sont adressées au garde des Sceaux Ricard au sujet de l'instruction de l'affaire du Panama et du décès du baron de Reinach ; dans ce cas le débat est en réalité dirigé contre le Gouvernement tout entier ; pourtant la responsabilité individuelle de Ricard est soulignée par le fait que le Président du Conseil démissionnaire est de nouveau ministre de l'Intérieur dans le Cabinet Ribot et que huit ministres sur onze demeurent en fonctions.

Le cas type du fonctionnement automatique de la solidarité ministérielle est fourni par la crise Monis de juin 1911[46]. La manœuvre qui consiste à interpeller sur une de ses déclarations le Général Goiran, s'avère ce jour là très efficace : le garde des Sceaux, peu habitué sans doute aux feintes qu'aurait exécuté un Président du Conseil virtuose, brandit fort inopinément la question de confiance, et le Cabinet est acculé à la démission.

Rappelons enfin la chute du Cabinet Tardieu le 17 février 1930 à la suite de l'échec du ministre des Finances Chéron qui sur un article de la loi de finances a également posé la question de confiance, en l'absence du Président du Conseil malade[47].

46. *Supra*, p. 131.
47. *Supra*, p. 160 et 311.

Paragraphes II
Les cas de responsabilité individuelle tacite

Plus fréquemment la responsabilité individuelle d'un ministre est virtuelle et non pas ouvertement déclarée. Avant tout débat parlementaire, ou à la suite d'une interpellation critiquant sa conduite et non sanctionnée par un vote formel d'hostilité, il estime nécessaire de se retirer et, à brève échéance, le Cabinet entier imite sa conduite. En raison de la diversité des circonstances et des procédures il est difficile de classer systématiquement ces exemples. Certains d'entre eux ont pourtant un caractère plus marqué de cause immédiate de la crise ministérielle.

A. — *CAUSE IMMEDIATE*

1. Le Cabinet Ribot, formé le 6 décembre 1892, est démissionnaire le 10 janvier 1893 ; dès le 13 décembre il a perdu le ministre des Finances Rouvier, qui est rentré dans le rang afin d'assurer librement sa défense contre les attaques et poursuites dont il est l'objet à l'occasion du scandale du Panama[48]. Un Conseil de Cabinet, le jour de la rentrée parlementaire, reconnaît que le Ministère ne répond plus dans sa composition actuelle aux nécessités de la situation et la démission collective sera donnée pour laisser au Président Carnot « la plus entière liberté ». En fait Ribot revient au pouvoir le lendemain avec 7 de ses collaborateurs sur 11 : Loubet, Burdeau, de Freycinet, Jamais sont éliminés.

2. M. Chautemps imite cet exemple, mais d'une manière définitive, le 27 janvier 1934 ; des débats récents et passionnés ont mis dans une situation délicate deux de ses collaborateurs :

48. Le 16 décembre 1892, le Procureur Général Tanon demande à la Chambre une autorisation de poursuites contre Jules Roche, Antonin Proust, Emmanuel Arène, Dugué de la Fauconnerie et Rouvier. Le 20, la suspension de l'immunité parlementaire est accordée à l'unanimité sur rapport de M. Millerand.

Dalimier, ministre du Travail a résigné ses fonctions le 9 janvier et Raynaldy, après la séance du 23 janvier, donne, le 27, sa démission de garde des Sceaux[49].

3. La démission du ministre de l'Intérieur Malvy est en août 1917 l'une des causes de la démission du Cabinet Ribot. Des attaques violentes sont menées par l'*Homme enchaîné* de Clemenceau et par l'*Action française* de Daudet-Maurras contre les services de police et contre le ministre lui-même. On accuse celui-ci d'entretenir des relations avec des espions notoires qui ont été arrêtés : Almereyda, Leymarie, Bolo, Lenoir. Accablé sous la réprobation générale M. Malvy se retire ; il a été précédé par l'Amiral Lacaze et par Denys Cochin qui ne veulent plus être associés aux actes d'un Gouvernement sans crédit et sans énergie. Ribot ne peut trouver un titulaire pour le Ministère de l'Intérieur, et le 7 septembre il est démissionnaire

B. — *INFLUENCE CERTAINE*

1. Si la démission du Général André, le 15 novembre 1904, n'est suivie de celle du Cabinet que deux mois plus tard, elle n'en est pas moins à l'origine de celle-ci. L'affaire des fiches a donné naissance, au sein du Parlement et de l'opinion à un mouvement de réprobation que le Président du Conseil, malgré son obstination, ne peut surmonter.

2. L'affaire Dreyfus avait amené entre autres crises déjà signalées, la démission du ministre de la Guerre Freycinet le 6 mai 1899 de telle sorte que le crédit du Cabinet Dupuy en avait été gravement atteint : le 24 avril Georges Duruy, professeur à l'Ecole Polytechnique avait été « chahuté » par les élèves à cause de ses tendances favorables à la « revision ». Freycinet avait suspendu son cours, Gouzy lui adresse le 5 mai une ques-

49. « La vie publique étant en ce moment dominée par le trouble causé dans « l'opinion par un scandale judiciaire et par l'agitation politique à laquelle « celui-ci a servi de prétexte, la démission du ministre de la Justice ne peut « manquer de rendre plus difficile au Gouvernement l'accomplissement de son « devoir dans l'atmosphère de calme qu'exige l'intérêt du pays » ; déclare un communiqué fait à la presse à l'issue du Conseil de Cabinet du 27 janvier.

tion sur ce point ; la réponse du ministre est si fraîchement accueillie par l'Extrême-gauche que le soir même il décide de se retirer.

3. Lorsque le 31 mai 1935, après avoir exposé à la tribune de la Chambre les projets financiers du Gouvernement, justifié la demande de « pleins pouvoirs », M. Germain-Martin, devant l'hostilité non voilée de l'Assemblée envers la politique qu'il incarne, fait part de sa démission imminente, il ne parvient pas à sauver par ce sacrifice le Ministère tout entier ; celui-ci est, le jour-même, formellement mis en minorité : à ce moment encore, la solidarité ministérielle, malgré la tentative faite pour l'éluder, l'a emporté[50].

4. Signalons enfin, comme ayant indéniablement affaibli le Cabinet en fonctions, les démissions de MM. Malvy le 10 avril 1926, Raoul Péret le 17 novembre 1930, Sarraut et Chéron le 13 octobre 1934.

Le 18 mars 1926 M. Briand présente au Parlement le Ministère formé le 9 ; M. Malvy titulaire du ministère de l'Intérieur est en butte à une hostilité si violente de l'opposition que, sous le coup de l'émotion, il s'évanouit en séance. Le 10 avril il se retire ; cet incident pénible n'est pas fait pour renforcer la position du Cabinet qui, deux mois plus tard, disparaîtra à son tour.

M. Raoul Péret garde des Sceaux du second Ministère Tardieu est impliqué dans les affaires du financier Oustric. Comme Rouvier en 1892 il se libère, le 17 novembre 1930, de ses charges gouvernementales ; le Cabinet demeure en fonctions jusqu'à ce qu'un vote du Sénat le mette en minorité. Sans que l'on puisse voir une relation directe entre ces deux faits, il est permis de

50. Le 30 mai 1935 (*J. off.*, 31 mai, *Chambre*, p. 1730, col. 3). M. Flandin prononce un discours après divers orateurs tous hostiles au ministre des Finances (MM. Fernand-Laurent, Reynaud, Déat, Moch) ; il déclare notamment : « M. Ger-« main-Martin, au moment même où je suis monté à cette tribune, m'a prié de « vous faire connaître que, puisqu'il ne paraissait pas rencontrer l'approbation « de l'Assemblée, il se retirait du Gouvernement afin de ne pas courir le risque, « par sa présence, de faire échouer un projet qu'il estime indispensable au salut « public ».

supposer que la perte d'un des principaux ministres n'avait pas créé une ambiance très favorable.

M. Chéron, garde des Sceaux du Cabinet Doumergue, est, au cours de l'été en butte à des critiques véhémentes d'une partie de la presse pour la manière dont est conduite l'instruction des affaires judiciaires en cours — Stavisky et Prince —. Barthou ayant été assassiné à Marseille et M. Sarraut ministre de l'Intérieur s'étant démis de ses fonctions après cet attentat, le ministre de la Justice à l'occasion du remaniement ministériel nécessité par ces deux vacances et pour céder à la pression de certains collègues, se retire également (13 octobre 1934). Un mois plus tard le Cabinet tout entier sera démissionnaire pour un autre motif, mais, cette fois encore, la décision plus ou moins contrainte de deux ministres a été un fâcheux indice.

Une mésaventure semblable avait failli arriver au Cabinet Poincaré le 12 janvier 1912, lorsque Millerand, ministre de la Guerre, avait été contraint de se retirer à la suite de l'émotion soulevée par l'affectation à un poste actif du lieutenant-colonel du Paty de Clam, l'un des principaux acteurs de l'affaire Dreyfus. L'élection présidentielle du 17 janvier rendant nécessaire le remplacement du Président du Conseil lui-même vint couper court aux nuisibles effets de ce fonctionnement tacite de la responsabilité ministérielle[51].

C. — *CAS PARTICULIER*

La démission de Barthou, ministre des Travaux publics, est la cause immédiate de la très grave crise des 13-15 janvier 1895 qui a amené la retraite prématurée et surprenante du Président de la République Casimir-Périer. La décision de Barthou est difficile à situer très exactement entre les deux catégories qui ont été précédemment distinguées : d'une

51. A cette occasion d'ailleurs, l'unité ministérielle subit un rude accroc : le concurrent de Poincaré est son ministre de l'Agriculture, Pams, qui est patronné par Clemenceau, ennemi déclaré du Ministère. Les scrutins préparatoires traditionnels donnent lieu à une compétition et à des entrevues pénibles entre le Président du Conseil et les partisans de son ministre.

part il est permis d'y voir une rupture individuelle de l'unité du Cabinet, d'autre part on peut admettre que le ministre considérait que sa responsabilité était engagée par le désaveu apporté à sa thèse par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 12 janvier relatif à la garantie d'intérêt des compagnies P.O. et Midi[52]. Il semble que cette deuxième interprétation soit exacte puisque le 14 janvier Dupuy, répondant à l'interpellation de M. Millerand, déclare que c'est le Gouvernement tout entier qui a soutenu la thèse contre laquelle s'est prononcé le Conseil d'Etat.

Ce débat et la bataille autour des ordres du jour ont été déjà exposés[53]. Il suffit de constater que, après la démission de Barthou, la position du Cabinet était difficile à défendre. *Le Temps* du 15 janvier (paru avant la séance du 14) avait fort bien apprécié la portée de l'événement sur la situation ministérielle : « Jamais « l'unité de vue, la discipline, la fermeté inébranlable ne furent « aussi indispensables et dans la majorité et dans le Gouverne- « ment ; si l'une et l'autre donnent des impressions contraires « ne craint-on pas un *découragement universel* ? » La crise présidentielle allait être la manifestation éclatante de ce découragement. On pourrait prétendre avec quelque vraisemblance que le Cabinet contraint le Président de la République à se démettre. En effet, les décisions de Barthou et de Dupuy ne devaient avoir pour effet de prouver, par les difficultés de la résolution de la crise ministérielle, combien la situation politique du Chef de l'Etat était compromise par les attaques incessantes dont il était l'objet. On aurait voulu exploiter l'exaspération suscitée dans l'esprit de Casimir-Périer par le récent procès Gérault-Richard et la violente plaidoirie de Jaurès que l'on n'aurait pu agir avec plus d'opportunité[54].

52. Lettre de démission de Barthou : « Cette décision m'est inspirée par le « sentiment de mes responsabilités et de mon devoir..... les arrêts du Conseil « d'Etat n'ont pas modifié mon opinion et il me serait impossible de m'inspirer « comme ministre des Travaux publics dans les négociations avec les compagnies « de l'Orléans et du Midi d'une décision, devant laquelle je m'incline, mais que « mon attitude précédente ne me permet pas d'appliquer ».

53. *Supra*, p. 130.

54. Gérault-Richard, encore emprisonné, avait été élu le 23 décembre 1894 député du 13e arrondissement de Paris.

D. — *LES EXCEPTIONS*

Les développements qui précèdent montrent que d'une part l'application du principe de la solidarité ministérielle et d'autre part la rupture individuelle de l'unité ont conduit certains Ministères à se retirer.

A deux reprises cependant la démission d'un ministre influent a eu un caractère et un effet différents ; un caractère différent : la rupture de l'unité ne vient pas du ministre mais du Cabinet qui contraint l'un de ses membres à se démettre de ses fonctions, en faisant jouer une sorte de responsabilité interne, sanctionnée par la perte de confiance et par le refus de demeurer solidaire de ses actes ; un effet différent : cette grave crise interne ne provoque pas de démission du Cabinet. Il s'agit du cas Delcassé et du cas Loucheur.

1. Le débarquement de Guillaume II à Tanger le 31 mars 1905 détermine une tension diplomatique entre la France et l'Allemagne ; une divergence de vues sur le fond et sur la méthode se manifeste bientôt entre Rouvier et son ministre des Affaires étrangères à l'occasion de la conférence d'Algésiras. Le 6 juin 1905 la participation de la France est décidée au Conseil des Ministres à l'unanimité moins une voix : Delcassé ainsi désavoué est démissionnaire sur le champ. Rouvier abandonne les Finances pour les Affaires étrangères et le Cabinet demeure au pouvoir.

2. Loucheur, ministre des Finances du Cabinet Briand, constitué le 28 novembre 1925, est très vite en difficultés avec la Commission des Finances de la Chambre au sujet du projet de réforme financière qu'il a élaboré [55] ; le 16 décembre il renonce à poursuivre sa tentative, et le Président du Conseil ayant choisi Doumer comme remplaçant, le Cabinet reste en fonctions. M. Robert Mothes qui a étudié cette crise dans un article de la *Revue du droit public* [56] critique l'attitude du Président du Conseil qui aurait méconnu le principe de la solidarité minis-

55. *Supra*, p. 210.

56. *Revue de droit public*, 1926, p. 458. — R. Mothes, *La démission de M. Loucheur.*

térielle en ne se retirant point avec son Cabinet. Selon cet auteur la responsabilité est *collective* chaque fois qu'une mesure de politique générale est débattue ; elle est *individuelle* lorsqu'il s'agit d'une mesure administrative dont l'opportunité ou la portée est discutée. Or les projets de Loucheur, relatifs à la question financière étaient au premier chef des mesures de politique générale, de plus ils étaient devenus ceux du Cabinet tout entier puisqu'ils avaient été visés dans la déclaration ministérielle et qu'ils avaient reçu l'approbation du Conseil des Ministres. On ne peut que se rallier à cette argumentation. Il est certain que dans d'autres circonstances beaucoup moins importantes, en janvier 1895 par exemple, le Cabinet a eu une attitude très différente. Avec son ministre des Finances le Cabinet Briand perdait sa caractéristique essentielle et il n'avait plus aucune raison d'être[57].

Section III
Mort ou maladie d'un ministre

Deux Cabinets se sont retirés après la mort ou à cause de la maladie d'un ministre. Le second Cabinet Viviani, constitué le 26 août 1914 cède, le 29 octobre 1915, la place à un Cabinet Briand. La fatigue du Président du Conseil a déjà été signalée, comme étant à l'origine de cette retraite, mais la décision est précipitée par la maladie du ministre des Affaires étrangères, Delcassé. Il est absolument nécessaire de le remplacer et le remaniement est étendu au Ministère tout entier[58].

Le 12 janvier 1932, M. Laval remet au Président de la République la démission du Cabinet qu'il préside. Dans ce cas encore

57. Du cas Loucheur, on peut rapprocher le cas Germain-Martin cité ci-dessus. Le 30 mai 1935 la démission du ministre des Finances est une tentative pour rompre la loi de solidarité ; comme en 1925 il s'agissait de matière grave et de politique générale, mais à la différence de 1925 cette tentative échoue et le Parlement renvoie le Cabinet après le départ du ministre.

58. R. POINCARÉ, *Au service de la France*, t. 7, p. 14.

la mort et la maladie rendent un remaniement nécessaire : Maginot, ministre de la Guerre, est décédé le 7 janvier et Briand, ministre des Affaires étrangères qui devait mourir quelques mois plus tard, insiste pour être relevé de ses fonctions. M. Laval désire avoir les coudées franches pour le choix de ses nouveaux collaborateurs, il se retire pour constituer aussitôt après, le 14 janvier, un second Cabinet.

On a déjà noté les conséquences de l'accident survenu le 21 mai 1911 au terrain d'aviation d'Issy-les-Moulineaux. La mort du ministre de la Guerre, Berteaux, chef du parti radical-socialiste rend très fragile le Cabinet Monis privé de l'une de ses individualités les plus importantes ; même si un vote inopiné de la Chambre des Députés ne l'avait renversé en juin, un remaniement eût été nécessaire dès le rétablissement du Président du Conseil[59].

59. La non-réélection de certains ministres a certainement contribué à diminuer le crédit de deux Cabinets.

a) En 1885 le Cabinet Brisson est amputé de deux de ses membres Hervé-Mangon, ministre de l'Agriculture, non réélu dans la Manche et P. Legrand, ministre du Commerce non réélu dans le Nord.

b) En 1898 le Cabinet Méline de même ; le ministre des Colonies, André Lebon est battu dans les Deux-Sèvres et le sous-secrétaire d'Etat au Commerce, Delpeuch dans la Corrèze.

c) Par contre, la non réélection de M. André Fallières, ministre du Travail (Lot-et-Garonne) n'a aucune influence sur la durée du Cabinet Poincaré de 1926-1928.

CHAPITRE III

LA DISSOCIATION DU CABINET

En ce qui concerne le rôle du Cabinet proprement dit dans la production des crises ministérielles une troisième série de précédents est d'une importance primordiale. La démission collective est, comme dans les cas qui viennent d'être rapportés, précédée de la démission de certains ministres, mais cet événement initial revêt un caractère bien différent ; il s'agit d'une rupture *collective* de l'unité ministérielle, d'une véritable *sécession* de plusieurs membres qui se sont concertés, et non pas d'une infraction *individuelle* à ce principe du gouvernement parlementaire. En l'occurrence l'accent doit être mis sur l'élément *homogénéité* : le Cabinet est divisé en deux ou plusieurs fractions opposées en raison de la différence d'origine de leurs membres. Théoriquement, s'il est un collège d'individus, le Cabinet est un corps homogène, régi par une discipline interne exclusive d'une autre allégeance ; il n'est semble-t-il de place pour aucun intermédiaire, pour aucun écran entre lui et la majorité parlementaire sur laquelle il s'appuie. La pratique française est, la plupart du temps, fort différente ; le Ministère est composé de véritables délégués des partis et des groupes qui constituent la majorité hétérogène ; les ministres une fois réunis en Conseil conservent étroitement l'attache avec leurs partis respectifs qui, de la sorte, s'interposent continuellement entre le Cabinet lui-même et le Parlement. Les ministres sont

simultanément soumis à une double autorité : *juridiquement* ils appartiennent au Cabinet, ils sont solidaires les uns des autres et leur sort est commun ; *politiquement* ils relèvent d'une formation parlementaire qui exerce une surveillance constante sur eux et influe sur leur décision. En un mot, le parlementaire nommé ministre demeure un homme de parti.

L'autonomie et la multiplicité des partis politiques sont les caractéristiques dominantes du régime français, et à ce titre elles déterminent et expliquent les rapports du Parlement et du Ministère ; l'attitude variable des partis, leurs coalitions incessamment défaites et renouvelées, sont les causes profondes et générales de l'instabilité ministérielle ; le *problème de la majorité* devra donc être posé et les crises qui font l'objet du présent paragraphe pourraient être étudiées de ce point de vue. Pourtant les circonstances qui les accompagnent rendent nécessaire un développement spécial, et il est intéressant de connaître avec précision les modalités de ces démissions en deux étapes.

Lorsqu'une dislocation de la majorité parlementaire se produit, elle est habituellement rendue officielle par un scrutin de l'Assemblée ; dans les cas particuliers qui vont être décrits les acteurs de la crise sont, d'une part les partis qui composent la majorité, d'autre part le Cabinet divisé en plusieurs fractions ; on n'attend pas la confirmation *parlementaire* de la rupture, on se contente de son affirmation *interne* ; le Parlement est donc dessaisi de son droit de donner ou de retirer la confiance : on anticipe sur sa décision.

A examiner les faits d'une manière rigoureuse quatre Ministères seulement ont succombé dans de telles conditions ; ce sont les Cabinets : Poincaré, démissionnaire le 6 novembre 1928 ; Doumergue le 8 novembre 1934 ; Laval le 23 janvier 1936 ; Chautemps le 14 janvier 1938.

Assez proches de ces cas-types sera signalé deux Cabinets dont il a été précédemment fait mention à plusieurs reprises : le Cabinet Dupuy de novembre 1893, et le Cabinet Duclerc de janvier 1883. Le précédent Briand de novembre 1910 sera également

rappelé, la décision du Président du Conseil ayant été déterminée par l'attitude d'un parti politique représenté au sein du Gouvernement. Deux cas particuliers de sécession dès le lendemain de la constitution du Ministère termineront cette étude.

Section I
La démission concertée d'une fraction du Cabinet

Les quatre crises dont il s'agit sont récentes ; elles s'échelonnent de 1928 à 1938. Trois d'entre elles se signalent par la participation efficace des *Congrès* et *Comités exécutifs* des grands partis politiques : ce sont les crises Poincaré de novembre 1928 ; Doumergue de novembre 1934 ; Laval de janvier 1936. Enfin la crise Chautemps de janvier 1938 est provoquée par un groupe de la majorité qui met fin à la participation de certains de ses membres au Gouvernement.

A. — Poincaré, à la suite de crises ministérielles répétées et en raison des difficultés monétaires et financières a constitué un grand Cabinet d'*Union nationale* comprenant 4 sénateurs et 11 députés. La représentation des divers partis et groupes politiques est la suivante :

2 sénateurs du Centre : Poincaré et Barthou
2 sénateurs radicaux-socialistes (Gauche démocratique)
2 députés radicaux-socialistes
2 — républicains-socialistes
1 — de la Gauche républicaine démocratique
3 — de la Gauche radicale
2 — républicains de gauche
1 sous-secrétaire d'Etat, de l'Union républicaine démocratique.

Le parti radical-socialiste, représenté par 4 membres éminents, soutient sans réserve le Gouvernement qui accomplit une tâche salvatrice et qui reçoit une éclatante adhésion du Corps électoral, en mai 1928 ; la nouvelle Chambre est indéniablement

« poincariste ». Cependant des dissentiments surgissent à l'automne. Deux articles du projet de budget déposé par le Gouvernement, les articles 70 et 71 relatifs, le premier à la dévolution de certains biens des anciens établissements publics du culte, le second au statut des congrégations missionnaires, suscitent le 4 octobre une vive opposition de la part des membres radicaux-socialistes de la Commission des Finances et une campagne de presse exploite ce différend qui touche à l'un des thèmes traditionnels de la politique française : la laïcité[60].

Le Conseil des Ministres du 16 octobre se préoccupe de cette délicate question et les ministres radicaux se rendent aux explications du Président du Conseil. On parle un moment de leur retraite mais tout semble apaisé et M. Herriot, le principal d'entre eux, prononce le 27 octobre, à Paris, un discours très modéré.

Le 3 novembre le Congrès radical d'Angers commence ses travaux ; dès la première réunion M. Montigny demande une défense laïque plus nette et M. Daladier réclame l'union des Gauches et le retour à une vie politique normale. Le 4 novembre M. Herriot rappelle qu'il aurait pu donner sa démission lors du récent conflit ; il justifie son attitude et met les militants en garde contre la portée de leurs votes ; un additif Garnier à l'ordre du jour Montigny, dont le vote entraînerait la démission des ministres, est repoussé. Mais dans la nuit du 5 au 6 novembre, un paragraphe est ajouté à la déclaration du parti : « Le Congrès a été « unanime, parlementaires et militants, à considérer que l'exé- « cution de ce programme ne peut être assurée avec la formule « d'Union nationale. Seule la politique d'Union des Gauches est « capable d'assurer cette grande tâche ». Au matin du 6, les quatre ministres radicaux, MM. Herriot, Sarraut, Queuille, Léon Perrier, apprenant ce vote acquis après leur départ pour Paris se réunissent et vont porter leur démission au Président du Conseil, alléguant à juste titre que cette motion est un

60. M. Herriot, interrogé sur ce point à Lyon le 9 octobre, avait déclaré n'avoir point été informé du contenu et de la portée des articles par un débat au Conseil des Ministres.

désaveu de leur action et qu'ils n'ont plus l'autorité suffisante pour représenter leur parti au sein du Gouvernement.

Le même jour, après un Conseil de Cabinet tenu au Palais de l'Elysée, M. Poincaré remet sa démission au Chef de l'Etat en la motivant ainsi : « Dans le dessein de maintenir une colla-« boration que je croyais utile au bien public, j'ai dit depuis « longtemps à tous les membres du Cabinet que, si l'un quel-« conque d'entre eux se retirait, je me considérerais obligé « de donner notre démission collective ».

B. — Comme Poincaré en 1926, Doumergue a, en février 1934, accepté la présidence d'un Cabinet d'*Union nationale* pour l'apaisement et le redressement du pays ; comme lui il a constitué un Ministère comprenant des membres des principaux partis, à l'exclusion de l'Extrême-gauche socialiste et communiste ; comme lui enfin il a obtenu la participation et le soutien du parti radical-socialiste qui est représenté par un sénateur M. Albert Sarraut et quatre députés : MM. Herriot, Lamoureux, Berthod, Queuille et William Bertrand. Dès le mois de juillet des difficultés très graves font craindre une démission concertée de ces personnalités : au cours d'une audition à la Commission d'enquête sur le scandale financier, M. Tardieu, ministre d'Etat, attaque M. Chautemps ; par solidarité pour l'un des chefs de leur parti, les ministres radicaux-socialistes, par l'organe de M. Herriot, émettent une protestation ; le conflit est apaisé à la suite d'un véritable arbitrage du Président du Conseil. Avec l'automne et l'approche de la rentrée parlementaire les dissentiments renaissent, sur une question de principe cette fois. Le Président Doumergue a élaboré un projet de réforme constitutionnelle qui, avant même sa publication, rencontre auprès d'une partie de l'opinion et au sein de la majorité un accueil des plus réservés ; la dissolution, la limitation des prérogatives budgétaires du Parlement, sont les points les plus véhémentement critiqués.

A la fin d'octobre le parti radical-socialiste tient à Nantes son Congrès annuel ; la majorité des militants est manifestement

hostile à la réforme envisagée ; les débats sont significatifs sur ce point. Finalement le parti accorde toute confiance à ses représentants au sein du Cabinet sur la conduite à tenir. Dès le vendredi 2 et le samedi 3 novembre au Conseil des Ministres, les six membres radicaux du Cabinet font part de leur désir de se retirer mais ils sursoient à leur décision définitive. Dans la soirée du 3, M. Doumergue par un discours radiodiffusé fait connaître au pays la teneur exacte de son projet de réforme constitutionnelle et il annonce qu'il est prêt à dissoudre la Chambre ; en outre, et c'est désormais sur ce détail que le débat se déroulera, il demande le vote de trois douzièmes provisoires afin d'avoir les coudées franches pour consulter éventuellement le Corps électoral en dépit de la fin prochaine de l'année budgétaire.

Sur ces entrefaites, le Congrès annuel de l'Alliance démocratique est tenu à Arras et le dimanche 4, M. Flandin prononce un discours qui est considéré, à tort ou à raison, par l'opinion comme un appel au parti radical en vue d'une nouvelle formation ministérielle. Aussi le lundi 5 novembre, la démission des ministres radicaux devient-elle probable cependant que les partis prennent position à l'égard du projet de loi des trois douzièmes provisoires devenu l'obstacle préliminaire, sinon primordial, auquel se heurte M. Doumergue. Un dramatique Conseil des Ministres a lieu le 6 au matin, au cours duquel les antagonismes se précisent et résistent à toute tentative de conciliation. La première séance de la session extraordinaire est uniquement consacrée à la mémoire du Roi Alexandre de Yougoslavie et de Louis Barthou ; la Chambre bien que passionnée par le débat secret qui se déroule n'en est pas saisie officiellement. Le groupe radical fait confiance à M. Herriot pour réclamer la discussion immédiate du budget qu'il s'engage à faire aboutir rapidement. M. Doumergue, informé du résultat de cette réunion par M. Malvy, persiste dans ses vues. Le Conseil des Ministres du 8 novembre est mis en présence de cet irréductible conflit qui se termine sur le champ, d'une part par la remise au Président du Conseil d'une lettre de démission signée

par MM. Herriot, Berthod, W. Bertrand et Queuille[61] ; d'autre part par la démission collective de M. Doumergue et de tous les autres ministres.

C. — Le Ministère Laval, constitué le 7 juin 1935, compte 2 sénateurs inscrits à la Gauche démocratique et 5 députés membres du parti radical-socialiste. Les décrets-lois financiers qu'il prend à la fin d'octobre et les projets de redressement budgétaire qu'il dépose sont critiqués âprement par la *Délégation des Gauches* qui compte des représentants du parti radical-socialiste ; des incidents sanglants s'étant produits au cours d'une manifestation politique à Limoges, les difficultés sont aggravées au moment précis de l'ouverture de la session extraordinaire de 1935 ; enfin l'attitude adoptée par le Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, à l'occasion de la conquête de l'Ethiopie par l'Italie donne lieu à une violente campagne contre lui. A partir du 28 novembre 1935 la lutte est ouverte contre le Cabinet et à l'opposition naturelle se joignent un nombre important de membres du parti radical-socialiste qui se trouve ainsi divisé entre deux tendances contradictoires. Dès le premier jour M. Laval doit poser la question de confiance pour que la priorité soit accordée aux interpellations sur la politique financière, il obtient 345 voix contre 225 ; celle-ci est finalement approuvée le 30 novembre à la majorité de 324 contre 247 ; 56, puis 73 radicaux, ont voté contre le Gouvernement. Le 17 décembre, nouvelle offensive : M. Blum demande la fixation au 20 de son interpellation sur la politique extérieure ; la Chambre par 302 voix contre 252 suit M. Laval et adopte la date du 27. Le jour du débat arrivé, le groupe radical-socialiste doit déterminer son attitude ; entre temps, le 18 décembre, M. Herriot à la suite d'incidents qui se sont déroulés au *Comité exécutif radical-socialiste* a donné sa démission de président

61. M. Marchandeau, qui a succédé le 13 octobre à M. Sarraut comme ministre de l'Intérieur, remet au Président du Conseil une lettre de démission distincte de celle de ses quatre collègues ; M. Lamoureux, empêché par son état de santé d'assister au Conseil des Ministres déclare ultérieurement être solidaire de la décision prise par MM. Herriot, Berthod, Bertrand et Queuille.

du parti et, dans le domaine international, Sir Samuel Hoare a dû abandonner le *Foreign Office* devant l'hostilité soulevée par un plan établi d'accord avec M. Laval à Paris.

A la séance du 27, après l'interpellation de M. Blum, M. Yvon Delbos, membre éminent du parti radical, prononce également un réquisitoire et au scrutin du 28, confirmant leur évolution des semaines antérieures, 83 députés « valoisiens » votent contre le Gouvernement et 44 pour.

Dès la rentrée parlementaire, le mardi 14 janvier, la crise est latente au sein du parti radical et au sein du Cabinet. La majorité des membres veut entraîner le groupe entier dans l'opposition en exigeant la discipline et l'unité de votes ; le 16 cette question est repoussée par 41 voix contre 40 mais le soir même, le groupe dépose un ordre du jour de défiance et 88 députés radicaux contre 45 sont hostiles au renvoi de l'interpellation de la politique générale. M. Herriot interprète ces votes successifs et concordants comme un désaveu de sa présence au sein du Cabinet Laval et il décide de donner sa démission ; ses 5 collègues se déclarent solidaires de lui malgré son désir de partir seul. La crise ministérielle est retardée par un voyage de M. Laval à Genève ; mais elle est confirmée le dimanche 19 par la réunion du *Comité exécutif radical-socialiste* qui vote une motion « constatant que les idées et les méthodes du Président « du Conseil sont en opposition absolue avec la doctrine définie « au Congrès du parti ».

Le 23 janvier un Conseil de Cabinet consacrait la rupture de la coalition ministérielle et le soir même, après la démission des six ministres radicaux, le Cabinet tout entier se retirait.

Ce Ministère Laval mérite d'être rapproché des deux précédents : M. Herriot dans son discours du 19 janvier déclare, après avoir dénoncé « la trève à sens unique », que toute décision entraînant nécessairement le retrait du Cabinet serait une « intervention du Comité exécutif aux lieu et place des Cham- « bres, à l'heure où les Chambres sont présentes ». Ce n'est donc pas un Congrès de parti mais un organisme plus restreint encore qui dicte aux ministres leur attitude et qui, bon gré mal gré, rend la crise inévitable.

D. — La crise Chautemps, du 14 janvier 1938, est provoquée par l'attitude du parti socialiste qui, au cours d'un débat sur la politique monétaire du Gouvernement, enjoint à ceux de ses membres qui sont ministres de se démettre de leurs fonctions. Le Président du Conseil dans un important discours, a défini sa position en face des graves problèmes financiers et sociaux du moment[62]. Un député communiste, M. Ramette, exprime l'inquiétude et formule les revendications de son parti qui appartient à la majorité gouvernementale. M. Chautemps lui répond en ces termes : « M. Ramette, au moment où nous « voulons défendre le franc et où nous avons insisté sur la néces- « sité de la prudence financière croit nécessaire de reprendre « la liste des vastes dépenses que son parti réclame.

« J'ai accepté de me mettre à la tête d'un Gouvernement « de Front populaire. Je puis affirmer que je suis demeuré « constamment fidèle à la parole donnée. Mais je ne crois pas « qu'il soit dans la volonté du peuple de France d'exiger de « son Gouvernement qu'il manque à la dignité la plus élémen- « taire. *M. Ramette demande sa liberté. C'est son droit. Quant « à moi, je la lui donne* ».

L'Assemblée interprète aussitôt cette phrase comme une rupture volontaire du « Front populaire » initial. Une suspension de séance est réclamée par le groupe socialiste qui dépose à cet effet une demande de scrutin. Le vote a lieu et nécessite un pointage, de sorte que la séance est en fait suspendue. Les députés socialistes se concertent et adoptent la résolution suivante :

« Le groupe socialiste,

« Après avoir affirmé une fois de plus sa fidélité au Rassemble- « ment populaire et avoir déclaré qu'il était toujours prêt, dans « l'intérêt de la Nation, à soutenir énergiquement un Gouverne- « ment décidé à continuer la politique définie par les consulta- « tions du suffrage universel, surtout dans les circonstances « actuelles où s'imposaient à l'intérieur la défense républicaine « et à l'extérieur l'organisation de la paix ;

62. *Supra*, p. 141.

« Constate avec regret qu'au cours de la dernière séance, « d'une part le parti communiste a déclaré son intention de ne « pas s'associer à la majorité ;

« D'autre part, le Président du Conseil a rendu sa liberté à « ce parti et a donné par là même à la politique du Gouverne- « ment une nouvelle orientation :

« Qu'en présence d'une telle situation le Gouvernement ne « peut plus se réclamer du Rassemblement populaire ;

« Et décide, en conséquence, que les membres socialistes du « Gouvernement ne peuvent pas lui maintenir leur concours ».

Ces ministres font aussitôt parvenir leur démission au Président du Conseil qui décide de se retirer[63].

Section II
Précédents anciens et cas particuliers

A. — *LA CRISE DUPUY (NOVEMBRE 1893)*

L'obéissance à la discipline du parti, au détriment de l'unité du Cabinet, n'apparaît pas avec la même netteté en ce qui concerne la crise Dupuy du 25 novembre 1893 ; elle n'en est pas moins efficace. Les circonstances de cette crise ont été rapportées dans le chapitre consacré au rôle de la Chambre des Députés[64] ; on se contentera donc ici de rappeler que le retrait de l'interpellation Millerand a lieu après une interven-

63. M. Léon Blum, au nom de ses collègues socialistes, adresse la lettre suivante à M. Chautemps :

« Mon cher ami,

« Nous avons multiplié nos efforts au cours de la journée et de la nuit pour « maintenir intacte autour de vous la majorité du Front populaire.

« Mais les incidents de séance qui viennent de se produire et que l'ordre du « jour du groupe socialiste a enregistré nous mettent maintenant dans l'obli- « gation de remettre nos démissions entre vos mains.

« Nous vous remercions de la confiance et de l'amitié que vous nous avez « toujours témoignées, et nous vous prions de croire à nos sentiments affectueux.

Léon Blum ».

64. *Supra*, p. 140.

tion décisive de Brisson annonçant la dissociation du Cabinet et particulièrement la démission du ministre des Finances Peytral.

En avril, Dupuy avait réuni sous sa direction des républicains de deux nuances fort différentes : à côté de deux ministres non parlementaires et d'un sénateur figuraient 4 *républicains de gouvernement* et 4 *radicaux* ; ainsi Poincaré collaborait avec Peytral dont il avait été l'adversaire direct au sein de la Commission du Budget. Cette combinaison fort peu homogène avait pour but d'attendre la fin de la législature. Les élections législatives des 20 août et 3 septembre 1893 devaient renforcer l'antagonisme des partis républicains. Il n'est pas étonnant que dès la fin d'octobre, avant la réunion de la nouvelle Assemblée, des bruits de scission se répandent autour du Ministère ; un journal gouvernemental, *Le Temps*, écrit le 31 octobre : « Si un dissentiment vient à éclater au sein du Cabinet qu'on « ne cherche point à éluder la difficulté par une déclaration « trompeuse où les mots afficheraient une prétendue solidarité « ministérielle tandis que la réalité accuserait les divergences « les plus graves ».

Ainsi la présentation du Cabinet entier devant le Parlement, et la lecture d'une déclaration ministérielle, peuvent-ils être tenus pour une série d'actes formels destinés à permettre à la majorité nouvelle de se manifester dans un scrutin. En réalité dès les élections les 4 ministres radicaux : Peytral, Viette, Terrier, Delcassé, étaient démissionnaires d'intention et le Cabinet, scindé en deux tronçons, ne pouvait subsister. Cette crise est un bon exemple de l'action déterminante du Corps électoral et des partis sur la durée d'un Ministère en dehors de toute considération théorique sur la responsabilité ministérielle.

B. — *CAS DE SÉCESSION LATENTE*

En dehors des précédents indiscutables il serait aisé de trouver d'autres crises provoquées par une sécession latente d'une partie des ministres ; tous les Ministères dits de *coalition* sont tributaires des partis coalisés dont l'action sur eux est plus ou moins directe.

Nous nous contenterons de citer deux exemples l'un ancien, l'autre plus récent, qui montrent la variété et la permanence de cette cause de l'instabilité ministérielle.

I. — Sur le Cabinet Duclerc il reste peu de choses à dire : on a vu que l'action du Président du Conseil et de certains de ses ministres avait été décisive[65]. Il suffira de noter que deux blocs se forment dans son sein dès la proclamation du prince Napoléon : l'un est hostile à une mesure grave contre les membres des anciennes familles régnantes, elle se compose de Duclerc et Billot, sénateurs inamovibles et du ministre de la Marine, qui n'appartient pas au Parlement, l'autre, qui compte tous les ministres députés et a pour chef Fallières, est au contraire d'avis de céder à l'opinion parlementaire et de présenter un projet transactionnel. A côté des décisions personnelles deux blocs se manifestent ayant, à cause de leur origine différente, des tendances opposées. Ce cas particulier de rupture de l'homogénéité ministérielle méritait d'être signalé.

II. — Une fois de plus il convient de revenir sur la crise Briand du 2 novembre 1910, afin de mettre en relief le poids qu'a pu avoir sur la décision finale, l'intervention des partis organisés et de leur Congrès. Le Cabinet Briand compte, ministres et sous-secrétaires d'Etat, 4 sénateurs, dont 3 membres de la Gauche démocratique, 5 députés de la Gauche radicale, 2 radicaux-socialistes, 3 républicains-socialistes et socialistes indépendants. Il est naturel que l'hostilité du Congrès radical et radical-socialiste ait affecté le Président du Conseil.

Le 6 octobre 1910, ce parti tient ses assises annuelles à Rouen. Dès l'ouverture, Vallé qui préside compare « l'apaisement » mot d'ordre du Président du Conseil, à « l'esprit nouveau » de funeste mémoire. Il estime et proclame que « l'apaisement c'est le silence des vaincus ». Le jour même, la commission de politique générale, à l'instigation du député Thalamas, vote une motion déclarant que le Congrès « refuse de « s'associer à une politique de compromission réactionnaire « qui jette le désarroi dans l'armée républicaine ». Le 7, Pelle-

65. *Supra*, p. 182, 201 et 313.

tan dénonce à la tribune l'équivoque présente ; Combes est élu Président et ce choix serait à lui seul un indice certain de la volonté du Congrès si, en outre, le projet de résolution Thalamas, libellé la veille, n'était adopté à la quasi unanimité. Les travaux sont clos le 9 sur cette victoire des « combistes » hostiles à la continuation de la collaboration avec le Président du Conseil[65 bis]. Celui-ci ne pouvait pas rester indifférent à une aussi éclatante manifestation : il y répond dès le 11 octobre dans un discours prononcé au banquet du Comité républicain du commerce et de l'industrie, et il prononce cette phrase significative que son attitude ultérieure devait éclairer : « Je ne suis pas un homme à user du pouvoir pour violer les consciences » et aussi « je ne permettrai pas qu'on me repousse à droite ». Sur ces entrefaites éclate (le 10 octobre) la grève des employés du réseau du Nord que le Gouvernement empêche de s'étendre en convoquant sous les drapeaux les cheminots des autres réseaux. Cet événement fait seul l'objet des débats parlementaires dès la reprise de la session le 25 octobre et les jours suivants, si bien que les conséquences politiques du Congrès de Rouen sont repoussées au second plan. Pourtant sans le Congrès radical on ne comprendrait pas que Briand se soit retiré après avoir obtenu d'importantes majorités le 30 octobre (329 voix contre 183, puis 388 contre 94). La meilleure preuve de cette action est fournie par la solution de la crise : Briand forme le nouveau Cabinet mais en faisant une place beaucoup plus grande à l'élément radical.

III. — Le Ministère Painlevé est démissionnaire le 27 octobre 1925 à la suite du Congrès radical de Nice du 15 ; une controverse passionnée s'est élevée sur les projets financiers du Gouvernement entre le Président Herriot et le ministre des Finances Caillaux, notamment au sujet de l'impôt sur le capital. L'impression dominante, après les discours et le vote des

65 *bis*. Par contre des radicaux notoires comme Lafferre et Ferdinand Buisson regrettent que certains aient « la manie hargneuse » de « régénérer le parti « radical en l'enfermant à gauche et à droite de hautes barrières infranchis- « sables ».

motions assez ambiguës, est que le parti désavoue M. Caillaux. Dès le 22 on annonce que de graves dissentiments existent au sein du Cabinet, le Conseil des Ministres du 26 est fort mouvementé et le 27 la démission collective est officielle. Nous ne pensons pas que cette crise entre dans le cadre du présent chapitre car le Ministère n'est pas divisé en deux blocs d'allégeance politique différente ; en réalité un seul ministre rencontre l'opposition de son parti et de ses collègues ; il n'y a pas sécession mais rupture de l'unité du Cabinet au détriment de l'un de ses membres ; certes le Congrès de Nice intervient, mais il semble qu'il ait abondé dans le sens du chef du Gouvernement puisque celui-ci constitue le nouveau Cabinet.

C. — *DEUX CAS PARTICULIERS*

A deux reprises s'est produite au sein du Cabinet une scission qui, sans amener la démission immédiate de celui-ci, le met dès sa formation, dans une position délicate et commande à vrai dire la suite défavorable des événements. Il s'agit de la retraite de ministres qui abandonnent leur chef au lendemain même du décret qui les a investis de leurs fonctions, et ce parce qu'ils ont été désavoués par leur parti.

I. — Le 12 décembre 1930, le Ministère Steeg est formé ; à côté d'un grand nombre de députés radicaux-socialistes et de membres de la Gauche radicale, il compte plusieurs républicains de gauche : MM. Leygues, Grinda, Thoumyre, ministres de l'Intérieur, du Travail, des Pensions ; et MM. R. Coty et Baréty sous-secrétaires d'Etat à l'Intérieur et aux Finances ; M. Cautru, membre de l'U.R.D. est sous-secrétaire d'Etat à l'Agriculture et Riché, de la Gauche sociale et radicale, à l'Aviation.

Dès le 13 décembre Riché et M. Baréty donnent leur démission parce que le nouveau Président du Conseil n'a pas réussi à constituer un Ministère de *Concentration*. Le Cabinet se présente devant les Chambres le 18 décembre, mais avant la séance trois nouvelles démissions sont rendues officielles : MM. Thoumyre, Cautru et Coty, ayant constaté que leur groupe est décidé à demeurer dans l'opposition ne veulent plus faire

partie d'une formation à laquelle ils n'apportent aucun appoint parlementaire ; seuls MM. Leygues et Grinda conservent leurs fonctions « à titre personnel », c'est-à-dire en dehors de toute considération de parti et de majorité[66]. Cette différence d'attitude fait bien sentir la double nature du ministre français, qui peut être membre d'un parti avant d'être membre du Cabinet.

II. — Le cas du Ministère Daladier, formé le 30 janvier 1934, est plus net encore ; l'homme d'Etat radical-socialiste a opéré un dosage des partis ; MM. Piétri et Fabry aux ministères des Finances et de la Guerre étaient les représentants des groupes modérés, ainsi que M. Doussain au sous-secrétariat de l'Enseignement technique. Après diverses péripéties sur lesquelles il est inutile de s'étendre, le samedi 3 février, M. Chiappe, préfet de police, est nommé résident-général au Maroc ; cette décision à laquelle une partie de l'opinion est hostile amène la démission immédiate des trois ministres modérés ; ils sont remplacés par MM. Paul-Boncour et Marchandeau. Cette série d'événements devait être lourde de conséquences : le 6 février une manifestation des anciens combattants donnait lieu sur la place de la Concorde à une collision sanglante, et le 7 le Cabinet Daladier était démissionnaire.

***

Un bref retour sur les crises qui viennent d'être rappelées permet de constater que, à part les cas anciens des Cabinets Duclerc et Briand, qui sont moins nets, la démission collective est provoquée par la démission effective, ou la menace de démission, de plusieurs ministres agissant en vertu d'une solidarité de parti qu'ils font passer avant l'unité ministérielle ; en outre ces crises se produisent à la suite de la réunion d'un organe du parti auquel appartiennent les ministres dissidents : *Congrès de parti* et *Comité exécutif*. L'étude qui vient d'être faite sur les conséquences directes de l'hétérogénéité du Cabinet

66. Le 23 décembre, MM. Dormann, Bréant, Tricard-Gaveron, J. Stern, qui appartiennent aux groupes de l'opposition, sont nommés ministres.

coïncide donc avec celle qui aurait pour titre : « les Congrès de partis et les crises ministérielles ».

Certains déclarent que cette intervention de rouages extra-parlementaires est inconstitutionnelle et que l'accroissement de l'instabilité ministérielle qui en résulte est particulièrement blâmable. « Tout s'est passé dans ces cas comme si le Ministère « était directement responsable devant les partis » écrit M. Mireaux ; cette extension de la notion de responsabilité et de confiance, qui conduit un Ministère à se retirer sans aucune manifestation de volonté des Chambres, apparaît souvent comme constituant une « déformation » récente du régime parlementaire.

De ce point de vue particulier, et en rappelant les deux précédents principaux, on constate que les événements de novembre 1934 présentent cependant une différence avec ceux de novembre 1928. Les décisions et l'attitude du Congrès radical sont bien dans les deux cas à l'origine de la crise ministérielle, mais dans le second l'accord est intime entre les militants et les ministres dirigés par M. Herriot alors que, dans le premier, ceux-ci avaient dû obéir contre leur gré à une motion votée en leur absence. La rupture de l'unité du Cabinet est imposée par une force extérieure en 1928, elle est d'ordre interne en 1934 et la décision des ministres est simplement approuvée préalablement au lieu d'être dictée.

Quelle que soit l'importance de cette remarque, il n'en reste pas moins que le Congrès radical de Nantes a joué, comme celui d'Angers et comme le Comité exécutif radical de janvier 1936 un rôle décisif ; on admettra donc que la question de principe puisse être posée.

Dans un brillant discours, prononcé à l'occasion de la crise d'octobre 1925, M. Léon Bérard avait déjà jugé avec esprit mais sévérité cette capitulation des ministres et du Cabinet devant la pression d'un parti. Il y voyait une « suspension de la « règle parlementaire » et il s'élevait contre ces précédents dangereux qui, selon lui, constituaient « un transfert secret des « Pouvoirs publics ». « Si vous faites des crises clandestines et « confidentielles, vous n'empêcherez jamais telle partie soup-

« çonneuse de l'opinion de croire à des influences secrètes et de « prendre toutes vos versions officielles pour autant de mys- « tifications »[67]. Il est permis de présenter, à l'encontre de cette opinion, quelques observations. En premier lieu le Congrès d'un parti politique n'est à aucun titre un organe constitutionnel, mais que dire alors de la notion de parti elle-même dont aucun texte ne parle ? Et pourtant « le gouvernement de « Cabinet n'est autre qu'un gouvernement de parti »[68]. Bien plus la tenue de ces importantes assises annuelles est un élément très heureux puisqu'elle prouve la vitalité et l'organisation des partis politiques ; elle permet en outre de contrebattre les tendances autocratiques ou oligarchiques dont les états-majors sont souvent imbus. L'Angleterre ne nous donne-t-elle point l'exemple et M. Baldwin en 1930 n'a-t-il pas été contraint de justifier son attitude dans le conflit qui l'opposait aux lords Rothermere et Beaverbrook devant une assemblée représentative du parti conservateur composée des lords, des députés et des candidats. En France enfin il est remarquable que les seuls partis relativements forts et disciplinés — le parti radical-socialiste et le parti socialiste — soient ceux où, sous une forme plus ou moins précise ou parfaite, les militants aient droit de regard. Contentons-nous de citer la réponse de M. Blum à la séance du 3 novembre 1925 : «... Quand, pour une fois, des partis montrent « qu'ils existent ou tentent d'exister, voilà que notre cher ami « Léon Bérard vient railler au nom du gouvernement parlemen- « taire, cet essai, même timide, de donner au parlementarisme « une réalité »[69]. L'argument peut paraître cruel en la circonstance où il était produit, il n'en contient pas moins une grande part de vérité.

67. M. L. Bérard, *J. off., Chambre*, séance du 3 novembre 1925, p. 3528 : « On vous a fait entendre qu'il y avait deux sortes de députés, des députés de « plein exercice, seuls qualifiés pour constituer une majorité vraiment républi- « caine et à qui seront réservées les confidences en cas de crise confidentielle, « et puis des députés à capacité réduite qui peuvent bien prétendre à certains « honneurs de la charge, mais dont l'action et les votes sont entachés d'une « sorte de vice d'origine, enfin quelque chose comme la branche cadette du « suffrage universel ».

68. Sir Maurice Amos, *La Constitution anglaise*, p. 85.

69. *J. off., Chambre*, séance du 30 novembre 1925, p. 3537.

En second lieu, et sous le bénéfice des observations précédentes, le rôle des Congrès est amplifié par la nature même de nos Cabinets dont le caractère commun et essentiel est d'être le fruit de coalitions parlementaires. En somme ce que l'on dénonce comme étant l'ingérence d'un organe extraparlementaire est la conséquence inéluctable du défaut d'homogénéité des Ministères français. Peu importe en effet que les ministres agissent de leur propre chef ou sous la pression de Comités ou de Congrès ; ce qui est néfaste du point de vue parlementaire c'est uniquement la possibilité d'une multiplicité de volontés divergentes. Il n'y a donc pas une usurpation de pouvoir de la part des Congrès de parti, mais une constitution déficiente des Cabinets. Or cette question d'un intérêt primordial est étroitement liée au *problème de la majorité* sur lequel des précisions seront bientôt apportées.

TITRE V

Les interventions extérieures

Cette étude serait incomplète si, après avoir précisé le rôle de chacun des organes constitutionnels — Corps électoral, Parlement, Chef d'Etat, Cabinet — dans la production des crises ministérielles, on ne consacrait quelques pages à l'intervention, rare mais effective, d'agents et groupements qui normalement n'ont pas place dans les institutions parlementaires.

Il s'agit de l'*opinion* ou d'une fraction de l'opinion d'une part, des *syndicats* et des *groupements d'intérêts* d'autre part. Il est utile de montrer de quelle manière la vie ministérielle est en communication immédiate avec la vie nationale : la stabilité, ou l'instabilité, n'est pas le fait d'un ou de plusieurs rouages qui mènerait une existence confinée dans un milieu impénétrable aux manifestations extérieures ; elle est l'une des résultantes des aspirations et des intempérances de toute la Nation. Le présent développement, dont la valeur juridique pourra être très justement critiquée, a simplement pour but de rappeler l'universalité d'application de la notion de *confiance*.

A. — *L'OPINION.*

Deux Cabinets français ont dû se retirer à la suite de troubles provoqués dans la rue par des manifestants. Ce sont les Cabinets Chautemps d'octobre 1933-janvier 1934, et surtout Daladier

de janvier-février 1934[1]. Avant cette date récente aucun Ministère n'était ouvertement parti sous la pression d'une certaine fraction de l'opinion. En 1871 le Gouvernement de Thiers s'est imposé aux Parisiens de la Commune après une lutte sanglante ; en 1887-1889 le boulangisme et le grand mouvement populaire qu'il provoque n'ont pu avoir raison des Cabinets successifs qui combattent le général : ni Rouvier, ni Tirard, ni Floquet ne se laissent évincer du pouvoir par les manifestations de l'opinion et le Parlement est seul responsable des crises nombreuses de cette époque. Le « Panama », les interpellations de Dominique Delahaye provoquent bien la retraite de Loubet et de Ribot mais le rôle prépondérant est joué par la Commission d'enquête. Lorsque l'opinion publique est en mouvement, elle agit cependant par l'intermédiaiee du Parlement.

L'affaire Dreyfus avec les remous de passion qu'elle suscite a un effet plus destructeur, mais dans ce cas encore la chute des Cabinets Brisson en 1898 et Dupuy en 1899 s'effectue selon des procédures parlementaires. Tout au plus le dernier de ces Cabinets est-il mis en minorité à la suite d'une série d'événements assez violents (agression contre le Président Loubet, bagarres à Longchamp), qui mettent en lumière l'impotence ministérielle. On pourrait soutenir encore que la Chambre de 1899 suit l'impulsion de l'opinion et de la presse au sein desquels est agité le vrai débat ; mais la crise ministérielle revêt avant tout un caractère parlementaire et, du moins, les apparences sont sauvegardées.

Il en est tout autrement lorsqu'à la fin de l'année 1933 éclate un scandale financier devenu fameux sous le nom d'« affaire « Stavisky ». Aussitôt une partie de l'opinion s'émeut vivement. Certains groupements d'Extrême-droite, l'*Action française* et diverses associations d'anciens combattants organisent des manifestations aux abords du Palais-Bourbon afin de protester contre les compromissions de personnalités politiques dans les escroqueries que la presse révèle à grand tapage. Pendant tout le mois de janvier l'agitation se poursuit. Elle trouve un écho

1. Cf. *Encyclopédie française*, t. X, E. Mireaux : 10.78.9.

favorable dans beaucoup d'esprits lassés par les crises ministérielles qui se sont produites à cadence rapide depuis décembre 1932. Le Ministère Chautemps, attaqué à la Chambre les 11 et 12 janvier par les interpellations de MM. Dommange et Ybarnégaray, le 18 par celle de M. Henriot, diminué par suite de la démission du garde des Sceaux Raynaldy et du ministre du Travail Dalimier, se retire le 27 janvier sans avoir été mis en minorité.

Plus caractéristique encore est le cas du Cabinet Daladier, démissionnaire le 7 février 1934 au lendemain de l'émeute du 6 qui, place de la Concorde, a causé la mort de nombreux manifestants. Après la démission de M. Chautemps, M. Daladier a constitué le 30 janvier un Cabinet radical dont acceptent de faire partie 3 républicains de gauche, MM. Piétri, Fabry, Doussain. Mais ces derniers, lorsque le déplacement du préfet de police M. Chiappe est décidé, adressent leur démission au Président du Conseil[2]; MM. Paul-Boncour et Marchandeau leur succèdent à la faveur d'un « remaniement » hâtif. Le 6 février le Cabinet se présente devant le Parlement, il obtient le renvoi des interpellations sur la politique générale du Gouvernement par 342 voix contre 237 sur 580 votants[3]. Cependant autour du Palais-Bourbon de violents événements se déroulent. Un barrage de gardes-mobiles, placé sur le pont de la Concorde, empêche le cortège des anciens combattants de se frayer un chemin vers le siège de l'Assemblée; des coups de feu sont tirés, des charges de police réitérées refoulent les manifestants. Plusieurs dizaines de morts, plusieurs centaines de blessés, tel est le tragique résultat de cette soirée de fièvre et d'émeute. Dès le lendemain, et bien qu'il ait obtenu une majorité importante, M. Daladier décide de se retirer; le 7 février à 14 heures la note suivante est communiquée : « Le Gouvernement, res-
« ponsable de l'ordre, se refuse à l'assurer aujourd'hui, avec le
« concours de moyens exceptionnels susceptibles d'entraîner
« une répression sanglante et une nouvelle effusion de sang. Il

2. *Supra*, p. 317.
3. *Supra*, p. 149.

« ne veut pas employer les soldats contre les manifestants. J'ai « donc remis à M. le Président de la République la démission « du Cabinet »[4].

B. — *LES GROUPEMENTS D'INTÉRÊTS*

En janvier et février 1934 le Gouvernement s'est effacé devant l'action violente d'une foule inorganisée. D'autres Cabinets qui ont été effectivement renversés par un vote de la Chambre n'en doivent pas moins leur échec à l'action cachée mais puissante d'organisations n'ayant aucun caractère constitutionnel ou parlementaire. Il s'agit des *syndicats* et *associations* diverses dont l'intervention visant à la défense de leurs intérêts a pesé à diverses reprises sur la décision du Parlement et a accru l'instabilité ministérielle ; ainsi à côté de la responsabilité devant l'opinion en ce qu'elle a de plus vague et de plus émotif, existe une responsabilité devant les groupements sociaux ou économiques. Les manifestations historiques d'une telle action extra-constitutionnelle et extra-parlementaire pourraient donner lieu à une captivante et vaste étude. Combien de Ministères ont été renversés en réalité par la volonté secrète mais puissante d'hommes ou de sociétés n'ayant en apparence aucune attache avec la politique ? Depuis le Cabinet Jules Simon jusqu'au Cabinet Herriot de 1926 ; depuis Mgr. Dupanloup, évêque d'Orléans, jusqu'à M. Moreau, gouverneur de la Banque de France[5 et 6], la pression de forces morales ou financières sur les décisions du Parlement pourrait être décelée, ou au moins présumée. D'aucuns se complaisent à dénoncer les méfaits

4. Cf. G. SUAREZ, *Les heures héroïques du Cartel.*

5. Sur le rôle de Mgr. Dupanloup, lors de la crise du 16 mai, cf. D. HALÉVY, *La République des Ducs*, p. 267.

6. M. MOREAU, ancien gouverneur de la Banque de France a publié des *Souvenirs sur le « Relèvement financier et monétaire de la France »* (1926-1928) in *Revue des Deux-Mondes*, 1er mars 1937-15 avril 1937.

Dans le premier de ses articles il ressort que le Gouverneur et le Conseil de Régence de la Banque de France n'étaient point favorables au Cabinet Herriot. M. Moreau écrit : « Je décide en moi-même de crever l'abcès », « en coupant les « crédits au Trésor » il prend une décision qui acculе le Cabinet à la démission.

politiques du « mur d'argent », des « congrégations économiques », des « trusts » ou des « deux cents familles ». M. Francis Delaisi a même écrit une brochure sur *Les financiers et la démocratie*[7]. Naturellement nous ne les suivrons pas dans cette voie périlleuse où l'esprit de parti est un écueil bien difficile à éviter. Poursuivre une telle enquête serait au surplus faire une sorte d'histoire secrète de la IIIe République. C'est une tâche hors de notre propos et hors de nos moyens.

Pourtant au cours des dernières législatures cette action de souterraine est devenue quasi publique du fait de la disparition progressive de l'idéal individualiste dans la vie de l'Etat. Des syndicats de fonctionnaires, des associations de commerçants et d'anciens combattants n'hésitent pas à prendre officiellement contact avec les corps constitués et les commissions parlementaires qui ne font, de leur côté, aucune difficulté à leur accorder audience. Ils interviennent fréquemment au cours des travaux préparatoires de certaines lois et organisent souvent une opposition victorieuse contre les projets des Gouvernements. En un mot, le Parlement en renversant un Cabinet se fait parfois l'exécuteur des volontés de groupements privés. Le caractère semi officiel de cette action destructrice est un élément nouveau, indice de la naissance d'une nouvelle force politique, et de la création d'une nouvelle tradition, d'une coutume constitutionnelle, caractérisée par l'extension de la notion de responsabilité ministérielle.

M. Mireaux a consacré quelques paragraphes de son article de l'*Encyclopédie française* sur la « stabilité ministérielle » au rôle du syndicalisme « qui s'est montré à maintes reprises « capable de disloquer une majorité politique »[8]. Dès janvier 1930 les groupements de petits commerçants et de contribuables non dégrevés s'attaquent au ministre des Finances Chéron dont la gestion économe rencontre une opposition grandissante dans tous les milieux. Les députés subissent la contagion et la

7. Cf. Séance du 7 mai 1937, *Chambre*, p. 1444, col. 3, discours de M. Bergery. Francis Delaisi, *Les Financiers et la démocratie*, *Le Crapouillot* de novembre 1936 (1re édit. de la Guerre sociale, 1911).

8. *Encyclopédie française*, 10.78.9.

Commission des Finances entre en conflit avec le Gouvernement au sujet de la retraite du combattant et du traitement des fonctionnaires. Finalement le 17 février sur l'article 34 de la loi des finances relatif à la déduction du salaire de la femme mariée travaillant avec son époux, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, le Cabinet est renversé par 290 voix contre 270. Tout le monde a contribué à cette crise : la presse, les syndicats, les associations diverses et enfin la Chambre qui traduit dans un vote ce manque général de confiance.

On pourrait également citer dans le même ordre d'idées la crise Steeg du 22 janvier 1931. Un conflit s'est élevé sur la politique économique du Gouvernement entre le ministre de l'Agriculture, M. Borel, et le sous-secrétaire d'Etat à l'Economie nationale, M. Léon Meyer. L'un veut établir le prix minimum du blé à 175 francs et satisfaire le paysan, l'autre veut sauvegarder les intérêts des ouvriers citadins : aussitôt la spéculation s'empare des déclarations contradictoires des ministres, la crainte du « pain cher » dresse mille adversaires contre les projets encore indéterminés du Cabinet. Finalement celui-ci, ébranlé de toutes parts, est renversé par une Chambre divisée en deux tronçons d'égale force.

L'année 1933 — celle de la grande épreuve du parlementarisme français, celle où précisément toutes les déformations et tous les excès se traduisent en une résultante unique et spectaculaire, l'instabilité ministérielle — fournit les plus nombreux et les plus précis exemples de l'action décisive d'organismes extra parlementaires sur les comportements de la majorité. Les Cabinets Boncour, Daladier, Sarraut, tombent en effet sous les instances répétées des groupements professionnels ou d'anciens combattants. Naturellement le *Journal officiel* n'enregistre point ces débats qui ont pour cadre les couloirs du Palais-Bourbon, mais toute la presse les relate et à certains moments les ministres ou les délégations qu'ils reçoivent publient, à l'issue de leurs conversations, des communiqués ou des mises au point. Cette habitude nouvelle de procéder à des échanges de vues sur les projets financiers du Gouvernement avec les représentants des intéressés est un trait caractéristique et nouveau ; le

Cabinet traite en somme de puissance à puissance et en acceptant la prise de contact, il admet implicitement toutes les conséquences éventuelles d'une rupture, jusques et y compris sa propre démission.

Ainsi, le 9 janvier 1933, Chéron, ministre des Finances, avant de faire le 10 un exposé budgétaire au Conseil de Cabinet, s'entretient de ses projets sur la diminution des traitements et salaires avec MM. Rivollet et de Barral, délégués de la « Confédération Nationale des Anciens Cambattants », avec les représentants du « Comité de Salut économique », avec ceux enfin du « Cartel central des services publics ». Le 10 le Président du Conseil reçoit les mêmes délégations et M. de Monzie a une entrevue avec M. Ch. Laurent de la « Fédération des fonctionnaires ». Les jours suivants de semblables conciliabules se renouvellent et les protestations se précisent ; le groupe socialiste, la Commission des Finances préparent des contre-projets inspirés par ces doléances. Les 15 et 16 janvier les « Conseils nationaux des postiers et des fonctionnaires » tiennent une réunion commune à la Sorbonne ; le groupe socialiste est informé de ces travaux, les anciens combattants, les contribuables, M. Jouhaux, M. Ch. Laurent sont reçus à diverses reprises à la Présidence du Conseil ; une sorte de collaboration dans la critique s'institue entre ces organismes privés et les organismes parlementaires[9]. Finalement, le 28 janvier, l'article 6, dont l'existence dans le projet gouvernemental a provoqué ainsi une action des intéressés, est repoussé par la Chambre et le Cabinet se retire.

A l'automne 1933, MM. Bonnet et Lamoureux, ministres des Finances et du Budget du premier Cabinet Daladier, mettent sur pied un projet de redressement financier dont l'article 37 institue un prélèvement de 6 % sur les traitements publics et privés. Naturellement cette disposition provoque les récriminations des intéressés. Dès le 17 octobre, une délégation du « Cartel confédéré des services publics » fait part au groupe

9. Le 19 janvier une délégation de la Fédération des Fonctionnaires des P.T.T. est reçue par le groupe S.F.I.O. Le 21 réunion des diverses organisations de fonctionnaires. Le 25, jour de l'ouverture du débat financier, le groupe socialiste prend contact avec la C.G.T. des meetings sont tenus à la salle Wagram et des manifestations se produisent dans la rue.

socialiste de l'émotion des fonctionnaires ; le 20, cet organisme renouvelle sa protestation, appuyé cette fois par la C.G.T. La Commission des Finances dans un esprit de transaction adopte un amendement Lassalle à l'article 3, — les traitements inférieurs à 9.000 francs sont exonérés du prélèvement et au-dessus de ce chiffre une échelle progressive de 3 à 9 % est appliquée. — Jusqu'au 23 octobre se développent sur cette base des discussions nombreuses auxquelles prend part M. Ch. Laurent du Cartel confédéré. Finalement l'accord ne peut se faire entre le groupe socialiste désireux de donner satisfaction aux fonctionnaires, et le reste de la majorité ; dans la nuit du 23 au 24 octobre, le Gouvernement est mis en minorité sur l'amendement Lassalle et il se retire.

A son tour le Cabinet Sarraut dépose le 16 novembre 1933 un projet de redressement financier « tendant à combattre la fraude fiscale et à réaliser des économies ». Entre autres mesures fiscales telles que l'institution du précompte, de la carte d'identité fiscale, figurent au rang des économies le prélèvement sur les traitements, article 6 bis, la limitation du recrutement des fonctionnaires, le retard dans l'avancement, la retenue sur les pensions civiles de 6 à 10% et de 4 % sur les pensions d'ancienneté. Aussitôt le « Cartel des services publics » émet une protestation énergique et la délégation exécutive du parti socialiste, qui n'hésite plus comme jadis entre la défense du Gouvernement et celle des fonctionnaires, se prononce à l'unanimité contre le projet. Cette conjugaison des éléments parlementaires et extra-parlementaires amène très rapidement le résultat devenu désormais habituel : la Commission des Finances se rendant aux revendications qu'on lui soumet bouleverse ou supprime les textes. Mais cela n'empêche point le 23 novembre la chute du Ministère précisément sur l'article 6 bis relatif au prélèvement, à la suite du dépôt d'un amendement Gounin. [10]

10. Le Cabinet Daladier, encore en fonctions le 7 décembre 1938, a subi, à son tour, la pression des forces extérieures : le 30 novembre, la C.G.T. a déclenché une grève générale de protestation contre les décrets-lois du 12 novembre, et les partis socialistes et communistes se déclarent solidaires de ce mouvement. La réquisition des fonctionnaires et employés des services publics provoque l'échec de cette tentative de pression et le Gouvernement prend des sanctions contre les dirigeants de la C.G.T.

Les cinq Titres qui constituent la Première Partie de la présente étude ont permis de connaître les modalités de la production des crises ministérielles. Un départ de responsabilité a été fait entre les divers organes constitutionnels. Le *Corps électoral* par ses oscillations a provoqué maints changements de Ministère. Le rôle du *Parlement*, en ses deux Assemblées, Chambre des Députés et Sénat a été prédominant et la responsabilité politique a été déclarée indistinctement à l'occasion de l'exercice de la fonction législative et de la fonction de contrôle parlementaire. Le caractère psychologique de la *confiance* impose une notion extensive de la responsabilité. Toutes les procédures peuvent être employées pour renverser le Cabinet et la volonté de rupture se manifeste aussi bien par le canal d'organes dérivés des Assemblées que par une décision explicite de celles-ci. Tel est l'aspect formel de l'instabilité ministérielle. On doit constater cependant que chaque tentative d'explication d'une crise a conduit à déceler une cause politique relative à la *structure de la majorité parlementaire* ; Chambre des Députés, Sénat, Commissions, Délégation des Gauches, tous ces organes vivent *politiquement* et usent de leurs prérogatives dans un but de manœuvre *politique*. On s'est efforcé dans les développements qui précèdent d'éliminer le plus possible ce facteur de manière à présenter une description *juridique* des rapports entre les Pouvoirs publics. Ce travail était utile pour mettre de l'ordre dans le grand nombre des documents et des précédents. Il est nécessaire de le compléter par une recherche plus générale des causes profondes de l'instabilité ministérielle. Chacun des Chapitres ou Titres qui précèdent peut être résumé ainsi : tel organe a provoqué un certain nombre de crises ; telles pro-

cédures ont été suivies ; si l'on cherche une explication valable pour toutes les crises de chaque catégorie on arrive à une conclusion constante et les *conditions générales de la politique française* dominent et déterminent les rapports formels des Pouvoirs publics. Ainsi : la réglementation de la responsabilité ministérielle sera illusoire si les conditions politiques de la confiance ne sont pas réalisées au sein de la Chambre ; la prérogative sénatoriale ne saurait être altérée tant que la Haute-Assemblée représentera une mentalité politique précise ; les Commissions seront puissantes lorsque les majorités gouvernementales seront variables et éphémères. Ce qui est vrai dans le cas des Ministères formellement désavoués par l'un des organes constitutionnels l'est plus encore dans le cas des Ministères spontanément démissionnaires. Si certains Présidents du Conseil ont prématurément abandonné la lutte, si des démissions individuelles de ministres se sont produites, et si, enfin, le Cabinet s'est parfois dissocié en plusieurs tronçons antagonistes, il faut rechercher la cause de ces faits dans la situation politique générale.

En somme, une sorte de catalogue systématique et descriptif des crises ministérielles a été établi. Il fournit des enseignements précieux sur les rapports *juridiques* des Pouvoirs publics en France, et sur les *crises ministérielles*, mais il n'explique pas complètement le phénomène de l'*instabilité ministérielle*. Les causes générales, valables pour tous les Ministères, sont relatives aux conditions générales du parlementarisme français, ou, si l'on préfère, aux rapports *politiques* des Pouvoirs publics. Elles relèvent d'une question unique, le *problème de la majorité* qui fera l'objet de la *Seconde Partie* de cet ouvrage.

DEUXIÈME PARTIE

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE

DEUXIÈME PARTIE

Les conditions générales de la politique française

Le *Problème de la majorité* est, du point de vue de la science politique proprement dite, la question dominante du parlementarisme français. Son examen fera l'objet du *Titre premier* de la présente *Partie*.

— Du point de vue *théorique*, il convient de définir dans un *Chapitre premier*, la notion fondamentale de la *majorité* et de préciser les relations de celui-ci avec le *Cabinet*.

— Du point de vue *pratique* et *historique*, il est indispensable de montrer, dans un *Chapitre deuxième*, comment les Cabinets français ont été dans la dépendance des majorités successives ou concurrentes.

— Un *Chapitre troisième* permettra, enfin, de dégager les leçons que comportent, en ce qui concerne l'instabilité ministérielle sous la III^e^ République, ces déductions logiques prouvées par ces constatations historiques.

Après avoir posé et expliqué le *Problème de la majorité*, on devra se demander si certaines institutions d'ordre constitutionnel et technique ne déterminent point une telle solution, et si, corrélativement, leur modification ou leur réforme ne serait pas susceptible de provoquer la stabilité du Cabinet. C'est ainsi que dans un *Titre second*, seront successivement étudiés : d'une part le *mode de scrutin*, d'autre part la *dissolution*, à la fois en tant que *causes profondes et institutionnelles* et en tant que *remèdes éventuels* de l'instabilité ministérielle.

TITRE I

Le Problème de la Majorité

CHAPITRE PREMIER

LE CABINET ET LA MAJORITÉ

A. — « L'efficacité secrète de la Constitution anglaise réside, « on peut le dire, dans l'étroite union, dans la fusion presque « complète du Pouvoir Exécutif et du Pouvoir Législatif. « Suivant la théorie traditionnelle qu'on trouve dans tous les « livres, ce qui recommande notre Constitution, c'est la sépa- « ration absolue du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Exécutif ; « mais en réalité ce qui en fait le mérite c'est précisément la « parenté de ces Pouvoirs. Le lien qui les unit se nomme le « *Cabinet*. Par ce terme nouveau, nous entendons un Comité « du corps législatif choisi pour être le corps exécutif. L'Assem- « blée législative renferme plusieurs comités, mais ce dernier « est le plus important de tous ; pour former ce comité principal, « elle choisit les hommes qui lui inspirent le plus de confiance... « Un Gouvernement de Cabinet est le Gouvernement d'un « conseil élu par la législature »[1]. Sir Maurice Amos, soixante-

1. Bagehot, *La constitution anglaise*, trad. française, Germer Baillière, 1869, p. 14.

dix ans après Bagehot, de qui sont les définitions précédentes, exprime la même idée :

« On peut dire que la grande nouveauté du Gouvernement « de Cabinet a consisté à remettre les pouvoirs de la Couronne aux « mains d'un Comité, recruté parmi les membres du parti domi- « nant dans le Parlement et la Nation »[2].

Analysant le régime français, Carré de Malberg déclare : « La véritable qualification à donner au Ministère est celle de « Comité gouvernemental du Parlement.... Les ministres appelés « à former le Cabinet n'y sont, en aucune mesure, des agents du « Président de la République, ni davantage des intermédiaires « entre celui-ci et les Chambres ; mais ils sont les agents d'un « parti, d'une majorité et juridiquement parlant, du Parlement « lui-même »[3].

Cette dernière citation est intéressante dans la mesure où elle distingue le *Parlement* et la *majorité*. En réalité le Parlement n'a d'importance que comme cadre dans lequel se forme une majorité. Le Cabinet plutôt qu'une « Commission de l'Assemblée » est une « émanation de la majorité ». Ainsi en Angleterre le parti qui constitue à lui seul la majorité forme, pour ce motif le Gouvernement. Sir Maurice Amos ne dit-il pas encore qu'un, parti politique « doit tendre à mettre ses hommes en place, à « créer une administration, c'est-à-dire qu'il ne doit pas se « borner à poursuivre une réforme particulière, si importante « soit-elle, mais qu'il doit aspirer à une mainmise sur le Gou- « vernement tout entier, en politique intérieure, comme en « politique extérieure »[4].

L'expression théorique la plus claire de cette identité, ou si l'on préfère de cette *similitude* entre les trois notions de majorité, de parti et de Cabinet est fournie par M. Mirkine-Guetzévitch dans son livre *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel* : « *Le sens politique de parlementarisme contemporain* « n'est pas en ceci que le Ministère doit avoir la confiance de la

2. Sir Maurice Amos, *La Constitution anglaise*, p. 77.
3. Carré de Malberg, *La loi expression de la volonté générale*, p. 194.
4. *Ibid.*, p. 87.

« majorité du Parlement, mais dans ce fait que *c'est la majorité* « *qui compose le Cabinet.* Dans l'Etat d'aujourd'hui, les partis « luttent non seulement au nom des principes politiques définis, « mais aussi *pour le pouvoir.* Le parti qui mènerait une campa- « gne électorale uniquement au nom d'un principe politique, « ne serait pas un parti *politique*, mais une société de propagande « d'une idée déterminée, En fait, la lutte électorale aboutit, « pour les grands partis organisés, à la *lutte pour le pouvoir.* Le « parti veut obtenir la majorité pour prendre le pouvoir, *pour* « *constituer le Cabinet. La responsabilité des ministres dans les* « *conditions politiques actuelles n'est pas autre chose que le moyen* « *d'obtenir le pouvoir pour exécuter le programme proclamé par* « *le parti.* Le parti qui a la majorité aux élections reçoit le « pouvoir ; le Ministère devient ainsi le comité exécutif du parti « qui exécute les directives du parti. Les élections sont, pour « un parti, une bataille non seulement pour gagner des sièges « au Parlement, mais pour avoir *son* Ministère »[5].

En résumé, l'existence d'un rapport de similitude entre la structure de la majorité et celle du Cabinet est la condition nécessaire de la confiance entre le Ministère et le Parlement et, par conséquent, de la durée du Ministère. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la phrase de Chateaubriand dans la *Monarchie selon la Charte* : « Il y aura donc changement tant que l'har- « monie ne sera pas exactement établie entre les Chambres et « les ministres ». Le Cabinet et la majorité ne sont pas deux institutions autonomes ; à *une* majorité correspond *un* Cabinet. Il en résulte que le moment déterminant pour la durée d'un Ministère est celui de sa *formation.* Ou bien le Cabinet est une image réduite, mais fidèle, de la majorité réellement existante, et il est viable ; ou bien il n'est qu'une image imparfaite de cette majorité, il repose sur une majorité hypothétique, et il est condamné à disparaître promptement. C'est ainsi que, sans aborder dès maintenant au fond la notion de *coalition*, et sans se préoccuper des causes supplémentaires d'instabilité qu'elle implique, on peut relever le caractère précaire des Ministères constitués

5. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, p. 16-17.

par un seul parti alors que la majorité en contient plusieurs. La question si fréquemment débattue de nos jours, en 1914, en 1925-1926, en 1933-1934, en 1937, du *soutien*, opposé à la *participation*, est essentielle du point de vue théorique. Tout soutien sans participation est une infraction à la loi fondamentale de similitude, elle contrevient à la formule donnée par M. Mirkine-Guetzévitch puisque l'un des partis politiques victorieux aux élections se refuse à exercer le pouvoir qu'il a conquis ; elle fait enfin obstacle à ce que l'*harmonie* réclamée par Chateaubriand soit parfaite.

L'existence du Cabinet, représentation momentanée et réduite d'une majorité, est suspendue au maintien de celle-ci. Toute perturbation, toute modification de structure de la majorité entraîne nécessairement la disparition du Ministère qui ne correspond plus qu'à une forme révolue et qui n'a plus en réalité de base parlementaire. C'est en ce sens que l'on peut parler de perte de confiance ; alors que dans l'hypothèse précédente il s'agissait plutôt de la naissance de la confiance. En résumé le Cabinet est voué à un mimétisme nécessaire, mais ce mimétisme est celui d'un organe à l'égard d'un autre organe essentiellement mobile et de structure variable. Une crise ministérielle est la consécration d'une dissemblance entre le Ministère et la majorité, et la première manifestation d'une tendance à similitude nouvelle. Elle est de plus la seule solution admissible dans un régime où l'un des éléments, la majorité, est élu pour une durée fixe — sauf le cas de dissolution — alors que l'autre, le Cabinet, est essentiellement révocable.

Ce schéma a une valeur générale, il explique tous les faits quelle que soit la majorité et quel que soit le Parlement considérés. Il ne peut en être autrement puisqu'il est une application de la règle d'or du régime parlementaire, selon laquelle le Pouvoir Exécutif est détenu par un Ministère ayant la confiance de l'Assemblée et responsable devant elle. En ce sens le parlementarisme français est, lui aussi *authentique*, les crises ministérielles françaises sont la vérification des formules classiques. Leur absence eût été anormale, étant donné les conditions générales de la vie politique et la structure particulière de la majo-

rité. Avant d'aborder ce point qui constitue la substance du présent chapitre on doit cependant noter que le parlementarisme français revêt un caractère qui l'éloigne de la forme dite authentique : le Cabinet ne doit pas être l'image réduite d'une seule, mais simultanément, de *deux* majorités, celle de la Chambre des Députés et celle du Sénat et l'harmonie et la similitude en sont d'autant plus difficiles à atteindre.

Le principe de la responsabilité ministérielle a une acception unique, en France et en Angleterre ; pourtant il aboutit à des résultats opposés ; le petit nombre des crises ministérielles est le caractère extérieur le plus marquant de la vie politique anglaise ; le grand nombre des crises est au contraire le propre de la vie politique française. Cette différence s'explique aisément par l'introduction du principe *d'unité* et *d'homogénéité* de la majorité et du Cabinet. Ce n'est pas en effet l'homogénéité ministérielle qui importe, mais plutôt l'homogénéité de la majorité elle-même. La première n'est que la conséquence de la seconde et l'homogénéité ministérielle n'est rien si elle ne s'accompagne pas d'une *homogénéité parlementaire.*

De plus la relation entre la *responsabilité ministérielle,* c'est-à-dire l'harmonie entre le Cabinet et la majorité, d'une part, et l'*unité du Cabinet,* c'est-à-dire l'identité d'origine et d'esprit des ministres, d'autre part, est très étroite. Toute infraction au principe de l'homogénéité du Cabinet accroît les chances du fonctionnement du principe de la responsabilité puisqu'il augmente les possibilités de dissentiments et de disparition de la confiance[6].

Le parlementarisme français est également, de ce point de vue, authentique, en ce sens qu'il vérifie à ses dépens les lois du régime. La vie et les mœurs politiques françaises sont différentes de la vie et des mœurs politiques anglaises ; l'Assemblée, base du système, et son émanation efficace, la majorité, sont d'une structure particulière. Avec de tels faits, ce qui serait anormal ce serait, étant donné les principes du régime parlementaire, que nous connussions la stabilité ministérielle.

6. Sur ce point, cf. R. Bonnard, *La solidarité et l'homogénéité ministérielles, Revue du droit public,* 1913, p. 554.

B. — La majorité de la Chambre des Députés a deux caractères dominants : elle est *composite* au lieu d'être homogène ; elle est *mouvante* au lieu d'être cristallisée. Le premier caractère est un fait de *structure*, le second est relatif à *l'état d'esprit* de l'Assemblée. L'un rend nécessaire une *coalition* des partis et des groupes parlementaires tandis que l'autre commande l'*autonomie* des éléments coalisés, c'est-à-dire la faculté pour chacun d'eux de rompre unilatéralement, et *ad nutum*, le pacte solennellement ou tacitement conclu.

La répercussion est directe sur le Cabinet issu de cette majorité. A l'image de l'Assemblée, il est composé d'hommes politiques appartenant à des partis différents et imbus d'une idéologie ou d'un état d'esprit particuliers. L'idéal à atteindre si l'on veut avoir un Cabinet viable est la réalisation d'une figure homothétique de la majorité parlementaire. Dès lors une alternative conduit à un résultat invariable. Ou bien l'homothétie n'est pas parfaite et dans ce cas, l'harmonie ne pouvant être constante, le Cabinet perd la confiance de la partie des éléments coalisés qui n'a pas de représentants dans son sein, et il disparaît promptement. Ou bien l'homothétie est réalisée et dans ce cas l'autonomie des éléments coalisés subsistant, chaque ministre est membre de son parti avant d'être membre du Cabinet ; il est le représentant d'une volonté extérieure au Cabinet[7], et qui plus est, changeante ; dès lors le maintien en fonctions du Cabinet est attaché au maintien d'une alliance essentiellement révocable.

La combinaison des deux caractères de la majorité, composite et mouvante, ou si l'on préfère, la multiplicité des partis autonomes au sein de la majorité, permet de conclure que ce n'est pas tellement le fait *coalition* qui importe, que le fait *rupture de coalition*. Toute rupture de coalition entraîne une crise ministérielle, soit qu'un scrutin sanctionne un état latent,

7. *Le Temps* du 8 septembre 1936 rapporte que M. Blum, Président du Conseil aurait déclaré être le « délégué » de son parti au Gouvernement ; cf. *Le Temps* du 15 octobre 1935 contenant une protestation de M. Albert Milhaud sur ce point.

soit que le Cabinet se disloque spontanément, avant toute intervention formelle du Parlement. La multiplicité des partis est un fait politique au premier chef, et non un fait spécifiquement constitutionnel[8]. L'autonomie et la liberté d'évolution de ces mêmes partis font obstacle à ce que l'homogénéité de la majorité soit jamais réalisée ; elles rendent nécessaire le maintien en fonctions de certains ministres sous des Ministères différents, et par là, compromettent l'unité et la solidarité ministérielle ; elles accroissent les possibilités de crises en faisant dépendre la permanence de la confiance d'un plus grand nombre d'organes ou de groupements. La *rupture de coalition* est la fin de tout le système et elle provoque la disparition du seul organe révocable, dont le rôle dans l'agencement constitutionnel semble être désormais de donner sa démission pour sanctionner par un acte solennel les fluctuations de la majorité.

En définitive, le Cabinet, par sa composition et son origine, est souvent le témoin, ou l'indice, de l'existence momentanée d'une alliance parlementaire révocable unilatéralement. Il est alors le produit de cette alliance au lieu d'en être l'instigateur. Rien ne le montre mieux que la procédure adoptée traditionnellement pour la constitution d'un Ministère : le Président de la République convoque les Présidents des deux Assemblées puis les chefs de parti ; après ces consultations, il charge un homme politique de former le Cabinet ; le futur Président du Conseil procède à une nouvelle consultation des chefs de parti,

8. La théorie et l'historique des partis politiques ne seront pas faits ici. Ils ont donné lieu à des études d'une importance capitale et ils sont supposés connus. On se contentera de rappeler les ouvrages et articles auxquels le lecteur pourra se reporter avec le plus grand profit et qui ont été abondamment utilisés ici.

Ouvrages. — SIEGFRIED, *Le tableau des partis en France*, Grasset, 1930 ; LAWRENCE LOWELL, *Governments and parties in continental Europ* ; BLUNTSCHLI, *La politique* ; L. JACQUES, *Les partis politiques sous la IIIe République*, thèse, Paris, 1912 ; OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques*, nouvelle éd. 1911.

Articles. — MICELI, *Revue du droit public*, 1895, t. 2, p. 225 ; J. DELPECH, *La notion de parti et le « party government »*, *Revue du droit public*, 1910, p. 534 et *La démocratie et le régime représentatif*, *ibid.*, 1905, p. 372 ; Ch. BENOIST, *Le suffrage universel et l'évolution des partis politiques*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 avril, 1904, p. 520.

il comparaît devant les groupes, sollicite leur investiture. Il n'oublie pas l'existence d'une « majorité d'opposition » lorsque la crise résulte d'une intervention directe de l'Assemblée. Son rôle est de délimiter l'étendue de la majorité latente ; le « dosage » c'est-à-dire la tentative faite en vue d'obtenir une représentation proportionnelle des groupes de la future majorité implique soumission à celle-ci. A quelques exceptions près les Ministères français sont issus de la conjugaison des efforts d'un homme politique, qui est souvent un chef de parti, et des groupes dont la coalition est anticipée. Un fait est probant à cet égard : avant d'avoir agi en quelque mesure que ce soit, le Cabinet est interpellé, dès la lecture de la déclaration ministérielle, sur la politique générale du Gouvernement. Ce débat, et le scrutin qui le termine le plus souvent, ont pour unique but de provoquer une manifestation de la majorité, qui fera connaître exactement son étendue et qui confirmera la nomination du Cabinet. Cette procédure vaut en quelque sorte question préalable, et montre bien que la responsabilité ministérielle n'est pas une conséquence du pouvoir qu'est censé détenir le Cabinet, mais s'analyse en l'existence de la confiance, de l'accord entre la majorité et le Ministère. Cette idée est d'ailleurs classique ; ce qui est moins souvent noté, c'est le fait que la responsabilité est un moyen d'assurer l'autonomie des éléments coalisés : le groupe qui fait sécession, retire ses hommes et ses voix, déclenche l'appareil de la responsabilité, remet en question la confiance elle-même et affirme par là son indépendance.

C. — L'étude des crises ministérielles est, en définitive, une étude des variations de la coalition parlementaire, qui, elle-même, se rattache directement à l'histoire des partis politiques français. Les partis politiques ne sont pas uniquement envisagés comme des associations ayant pour but de promouvoir un programme et d'assurer le triomphe d'une idéologie, d'une classe sociale ou d'une catégorie d'intérêts ; ils sont aussi considérés comme des éléments mobiles, autonomes, doués de la faculté de former des coalitions ; les mots de *Extrême-droite*, *Droite*, *Centre-droit*, *Centre-gauche*, *Gauche*, *Extrême-gauche*, auront

toujours un sens, quels que soient les programmes et les époques [9]. En France, la disposition matérielle des Assemblées concrète cette inéluctable classification. L'éventail de l'hémicycle parlementaire, tant que l'on n'imposera pas aux députés de se ranger suivant leur taille, la couleur de leurs cheveux ou l'ordre alphabétique, sera une vivante figuration des humeurs politiques ; toujours les coalitions se formeront de proche à proche, toujours la salle vibrera par travées.

Le nombre des alliances diverses que peut nouer un parti n'est pas illimité ; son programme et ses tendances propres lui imposent un frein, lorsqu'il s'agit de former et de soutenir un Gouvernement. Ce n'est que dans un but d'opposition en vue de renverser un Cabinet que les partis, momentanément, et inconsciemment, par une rencontre et non par un accord des volontés forment des « alliances immorales », comme l'on dit parfois avec pruderie dans le monde parlementaire. C'est alors que les extrêmes s'unissent, qu'un Clemenceau d'Extrême-gauche est l'allié d'un Cassagnac d'Extrême-droite. La notion de coalition est donc double : pour le soutien du Gouvernement chacun regarde sur sa droite, et sur sa gauche, et les « blocs » se forment de proche en proche ; pour l'opposition, ou pour la rupture de la coalition majoritaire initiale, la plus grande liberté est au contraire admise. D'une telle disparité de comportement, il résulte que dans une Chambre française, il est plus aisé de trouver une « majorité d'Opposition » qu'une « majorité de Gouvernement ».

La notion de *coalition parlementaire* est cependant dominée

9. Cf. Delpech, *La notion de parti et le « party government »*, *Revue droit public*, 1910, p. 543 : « Il convient, d'ailleurs, de ne point oublier que la différenciation existant entre les partis et que les oppositions tranchées d'ordre politique qui en sont la condition, importent beaucoup plus que leurs plateformes nécessairement changeantes et peut-être même que certains de leurs moyens variables avec la suite et la direction des événements et des contingences.

Aussi bien cette différenciation est-elle capitale. L'affirmation est, par malheur, trop vérifiée de Spencer sur « l'extraordinaire habileté des hommes à faire des « compromis entre deux tendances contradictoires » ; il n'empêche que, s'agissant du party-government, l'existence de courants distincts et, de chaque côté des lignes de partage, le fait de réponses claires, sinon simplistes, sur des questions fondamentales, telle est la loi peut-être intangible du système ».

par la notion de *coalition électorale*. Le Corps électoral est le soubassement du parti et la source unique de la vie politique. Chaque député, en entrant au Parlement, ne devient pas un nouveau personnage, un représentant de la Nation entière comme le voulait la doctrine révolutionnaire. Il est au contraire tenu par un mandat impératif à double degré ; d'une part, il est membre d'un parti ayant des ramifications sur tout le territoire, et dans ce sens il est le représentant d'une *fraction* de la Nation ; d'autre part, il est l'élu de la majorité des électeurs d'un arrondissement déterminé. Ce second point est essentiel, la pratique électorale montre que la plupart des députés ne sont pas les élus d'un seul parti, mais au contraire d'une alliance forgée entre divers partis. On constate de plus que ces alliances tendent à se faire, non pas au hasard des circonscriptions, mais suivant un ensemble de règles, formulées à l'avance par les dirigeants des partis. Une série de coalitions locales de même sens se forme au moment des élections législatives et le député — qui se réclame d'un parti déterminé — sait fort bien qu'il est également tributaire de tel et tel autres partis qui ont consenti à lui apporter leurs voix[10]. De même, les chefs de parti, ceux qui ont le regard porté, non plus sur une seule circonscription, mais sur l'ensemble du pays, connaissent également leurs forces, l'aide qui leur a été consentie par des partis voisins, celle enfin qu'ils ont donnée à ceux-ci. Peu importe pour l'instant que la tendance des coalitions électorales soit constante d'une législature à l'autre ; contentons-nous de reconnaître qu'au début de

10. L'importance du point de vue local dans la conduite des parlementaires a été notée par M. Mireaux dans son article sur l'*Instabilité gouvernementale* de l'*Encyclopédie française*, 10.78.8.

« Contrairement à ce qu'on est tenté de croire, ce n'est pas le morcellement « des partis et la multiplicité des groupes au Parlement qui est la cause profonde « du désordre parlementaire et de la fragilité des Gouvernements. Celle-ci est « essentiellement causée par les incertitudes, les inquiétudes, les revirements, les « repentirs de députés trop nombreux élus par des majorités disparates dont une « fraction est représentée par des éléments d'opposition. Elle apparaît chaque fois « que la majorité parlementaire ne coïncide pas exactement avec une formation. « électorale. Elle n'est un phénomène parlementaire que par voie de conséquence « Elle est l'aboutissement logique d'un régime électoral qui favorise, qui excite « même, les coalitions ».

chaque législature le Parlement et les partis vivent sur un ensemble de positions prises lors de la campagne électorale, et que tous les quatre ans ils doivent se préoccuper de former une nouvelle coalition électorale. Dès lors existe entre la coalition électorale et la coalition parlementaire, la même relation qu'entre celle-ci et le Cabinet ; le système de la majorité peut être comparé à un système mécanique constitué de trois éléments solidaires dont il s'agit de trouver le point d'équilibre ; lorsque les centres de gravité coïncident, c'est-à-dire lorsque le Cabinet est une image fidèle de la majorité parlementaire qui, elle-même, est une représentation exacte de la majorité électorale, la stabilité du système est assurée ; elle peut l'être durant toute la législature, c'est-à-dire tant que la majorité électorale de base est inchangée. Mais si l'un des éléments subit un changement de structure ou un glissement, tels que les centres de gravité ne coïncident plus, notamment si la majorité parlementaire n'est plus en harmonie avec la majorité électorale, le système est en déséquilibre et ce fait se traduit par la disparition du Ministère qui est l'élément le plus mobile. Une nouvelle position d'équilibre, c'est-à-dire une nouvelle stabilité apparaîtra si la majorité parlementaire nouvelle est la préfiguration de la future majorité électorale ; si, au contraire, la majorité électorale est inchangée, si la future coalition électorale ne doit être que la reproduction de celle que la coalition parlementaire a momentanément contrecarrée, le déséquilibre sera irrémédiable parce que les députés, et surtout les groupes dont ils font partie, auront une attitude variable suivant qu'ils se préoccuperont du point de vue électoral ou du point de vue gouvernemental. Comme cependant le premier est nécessairement prédominant, il arrivera un moment où le Cabinet sera sacrifié car il est impossible qu'à très bref délai le souvenir de l'alliance électorale d'hier, qui sera peut-être celle de demain, ne parvienne pas à rompre l'alliance parlementaire du moment présent qui est, sinon contradictoire, du moins dissemblable.

Une fois encore cet ensemble d'actions et de réactions n'est pas particulier à la France. Il est d'application générale et il s'explique par le fait que le principe parlementaire est primé

par le principe démocratique. Les partis et les groupes ont pied sur deux terrains dont l'un est éminent : le plan démocratique et le Corps électoral, le plan parlementaire et l'Assemblée. Il s'explique aussi par le fait que la notion de *responsabilité* et celle corrélative de *confiance* sont de portée universelle. De même que la responsabilité existe et que la confiance est nécessaire des ministres à l'Assemblée — ou plutôt à la majorité parlementaire — de même la responsabilité existe et la confiance est nécessaire de la majorité parlementaire au Corps électoral. Tout jeu de cette double responsabilité, toute disparition de cette double confiance aboutissent à un résultat unique : la démission de l'organe qui est seul révocable, le Cabinet, qui, à la face du monde, est le symbole et l'extrême pointe du système. Ainsi s'explique théoriquement l'instabilité ministérielle.

***

Dans les faits, le drame du parlementarisme français est fort simple. La coalition électorale est uniforme, la coalition parlementaire au contraire est passible de deux modalités ; de là dans le cadre de chaque législature, un balancement incessant de majorités parlementaires et une alternance des Cabinets qui les concrètent. Comme la tradition est acquise que la Chambre n'est pas dissoute et que le rapport de similitude ne peut être immédiatement rétabli, la coalition parlementaire est tour à tour, analogue à la coalition électorale, et différente d'elle.

La coalition électorale est uniforme en ce sens que les événements se succèdent, les vocables changent, mais les tendances demeurent. Les meilleurs observateurs politiques ont mis en lumière la constante division du Corps électoral en deux blocs antagonistes : la *Droite*, la *Gauche* aujourd'hui ; la *République* et la *Réaction* il y a quinze ans ou quarante ans ; la *Résistance* et le *Mouvement*, disait-on plus noblement au temps de Guizot et de Thiers. M. Siegfried, dans son *Tableau politique de la France de l'Ouest* (1913), puis dans son *Tableau des partis en France* (1930) formule cette loi : « Les doctrinaires des « salons raillent ces termes de Droite et de Gauche qui, disent-

« ils n'ont pas de sens : à Paris, peut-être, mais ils n'en sont pas « moins dans le reste du pays, la ligne de partage dominante de « la politique française »[11]. M. R. Capitant, dans une étude récente, apporte un témoignage concordant : « Il est impossible « de ne pas reconnaître en France, malgré la multiplicité des « partis et des groupes, une tendance très forte et très constante « à la formation des deux blocs, dont l'opposition domine toute « notre politique et que l'on désigne traditionnellement des « noms de *Gauche* et de *Droite*..... Ces deux blocs sont assez « comparables à deux grands partis assez hétérogènes et inor- « ganisés sans doute mais qui n'en présentent pas moins certains « traits des partis d'opinion »[12]. M. Seignobos enfin déclare : « Sur le terrain électoral il n'y a ni groupes, ni partis, il y a « des *tendances* générales, vagues mais puissantes, résumées « dans une opposition de sentiments entre deux conceptions « inconciliables de la vie sociale et politique. Cette opposition, « dont on peut faire remonter l'origine jusqu'à la lutte entre les « partisans de l'Ancien Régime et ceux de la Révolution, s'est « maintenue depuis l'établissement du suffrage universel par « l'antagonisme entre le « parti de l'ordre » et les républicains « de 1848, entre les monarchistes et les républicains de 1871 à « 1877, entre les conservateurs et les républicains depuis 1885. « Cette opposition, dans l'usage populaire, s'exprimait par les « noms de « réactionnaires » et de « rouge » et, dans la langue par « lementaire, par les termes de « Droite » et de « Gauche » qui ont « été adoptés, à l'exemple de la France, par presque tous les « pays du continent..... Les articles des programmes ne sont « que des symboles de cette opposition fondamentale de ten- « dances, ressentie fortement des deux côtés. C'est ce sentiment « que les journalistes appellent improprement « mystique » « et qu'il serait plus exact d'appeler l'attachement aux symboles « politiques »[13].

De menus faits corroborent les affirmations de ces éminents

11. A. Siegfried, *op. cit.*, p. 125.
12. R. Capitant, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, tome 23, 1936, p. 25.
13. Ch. Seignobos, *La signification historique des élections françaises de* 1928, *L'Année politique française et étrangère*, juillet 1928, p. 259.

auteurs : il y a quelque temps un petit propriétaire terrien de l'Allier, département où l'on élit depuis soixante ans un député socialiste — qui d'ailleurs est présentement serré de près par le candidat communiste — dit avec conviction à l'auteur de cette étude : « Les « Croix de Feu », ce sont des « royalistes ». Certainement ce brave homme ignorait l'existence des frères de M. de la Rocque, le lieutenant du comte de Paris et l'ancien rédacteur en chef du *Courrier royal* ; il ne connaissait que le « Colonel », il le situait « à Droite » et, franchissant les partis intermédiaires, à l'Extrême-droite. Symétriquement, un autre détail : M. de Chappedelaine est à la Chambre l'un des hommes politiques les plus en vue du « Centre » et il est inscrit au groupe charnière de la *Gauche démocratique et radicale* ; pourtant le journal dont il est directeur dans sa circonscription bretonne a un titre suggestif : en gros caractères de trois centimètres, les mots *La Gauche*, puis en dessous, d'un format six fois moindre (0 cm. 5) les qualificatifs *laïque, démocratique et sociale.* Ceci montre bien que pour l'électeur, il convient de simplifier sinon on s'expose à ce qu'il le fasse lui-même.

Ce ne sont là que broutilles ; les circonstances des diverses campagnes électorales sont beaucoup plus probantes. D'une part, à chaque consultation une « plate-forme » électorale permet aux partis de prendre des positions tranchées ; d'autre part les désistements, entre le premier et le second tour de scrutin, se font toujours dans le même sens, et dans la majeure partie des cas, le ballottage donne lieu à une lutte entre deux candidats qui représentent, l'un l'ensemble des forces de *Droite*, l'autre l'ensemble des forces de *Gauche*, quelle que soit d'ailleurs leur allégeance politique respective.

Les « plate-formes » sont bien connues [14].

En 1877 les 363 affrontent les partisans du Maréchal de Mac-Mahon ; avec les élections de 1885, la Droite tente contre la République un dernier assaut ; elle l'emporte au premier tour où sont en concurrence des listes radicales et des listes opportunistes, mais au second les partis de Gauche, oubliant les pro-

14. Cf. MIREAUX, article précité, *Encyclopédie française*, 10.78.8.

fondes divisions de leurs chefs, Clemenceau et Jules Ferry, respectent la « discipline républicaine» et arrêtent l'élan de l'« Union conservatrice ». En 1889, le Boulangisme a rassemblé tous les ennemis du régime ; un comité de 12 membres réunit pour la direction de la campagne électorale les monarchistes, les bonapartistes et les boulangistes. Du côté républicain, la lutte des opportunistes et des radicaux s'apaise momentanément. En dépit de la scission très profonde qui depuis dix ans est allée s'accentuant, Constans, ministre de l'Intérieur, est le chef de cette coalition de structure traditionnelle. Une fois encore le pays est placé devant un choix facile : République ou Boulangisme n'est qu'une forme nouvelle de l'ancienne alternative République ou Monarchie. Avec le *Ralliement* la question constitutionnelle est résolue, et un dualisme nouveau s'établit entre radicaux et progressistes, entre *laïcité* et *esprit nouveau*. Les élections de 1893 voient le triomphe des « républicains de Gouvernement », de Périer, de Dupuy contre les radicaux de Goblet, Clemenceau et Bourgeois ; les socialistes et la Droite sont trop peu nombreux — 49 et 58 — pour rompre au sein du Corps électoral cette tendance à la division bipartite. D'ailleurs certains membres de la Droite se sont retirés devant des républicains modérés, tandis que le radicalisme de M. Goblet n'est pas hostile au socialisme. En 1898, Méline, et les candidats progressistes qui se réclament de sa politique, sont combattus sans ménagements par les radicaux ; les socialistes, les ralliés, les réactionnaires conservent leurs positions d'appoint mais le débat véritable se déroule entre les deux grands partis, républicains l'un et l'autre, mais qui représentent deux états d'esprit et deux programmes différents ; de ce point de vue l'élection du premier arrondissement de Paris est caractéristique : Goblet, l'ardent chef radical est mis en échec par le candidat progressiste. Pourtant les républicains modérés et la Droite se heurtent dans maintes circonscriptions et rompent quelque peu le jeu habituel des désistements et des ultimes alliances.

Après la tourmente de l'Affaire Dreyfus et la grande querelle de la Séparation, la tendance à la formation de deux blocs électoraux est plus nette encore ; la « Défense républicaine » de

Waldeck-Rousseau et l' « Offensive républicaine » de Combes indiquent en 1902 et en 1906 des prises de positions très nettes. La tentative d'*apaisement* de Briand en 1910 rompt cette continuité ; elle vise à la constitution d'un grand parti central et sa réussite aurait entraîné une division tripartite du Corps électoral. Mais avec la consultation de 1914 l'antagonisme et la simplicité ancienne triomphent : radicaux-socialistes et socialistes s'opposent violemment aux républicains modérés ; le « Bloc » est ressuscité.

L'après-guerre, à une exception près, confirme et accentue ces dispositions profondes ; la loi électorale de 1919 les favorise, en contraignant les nuances multiples à se fondre pour avoir le bénéfice de la double prime à la majorité ; « Bloc National » et « Bloc des Gauches » en 1919, « Cartel des Gauches » et « Bloc National » en 1924 ; cette terminologie marque bien la situation et l'oubli momentané des particularismes pour l'adoption d'une tactique commune. 1932 renouvellera cette lutte : Blum-Herriot d'une part, Tardieu-Laval d'autre part, tels sont les chefs de file et plus que jamais les désistements entre candidats d'une même tendance renforce la coalition électorale. La campagne électorale de 1936 est le modèle du genre. Par beaucoup de points elle rappelle le temps lointain de la « Défense républicaine ». Un mot d'ordre, une « mystique », galvanisent les électeurs et, momentanément du moins, les élus. Le « Front populaire » est la dernière, et non la moins éclatante, manifestation de la séparation du Corps électoral en deux tronçons [15].

15. En 1938, après deux ans, et alors que la majorité parlementaire a subi de graves atteintes un député radical-socialiste M. Crutel, fit à une enquête menée par l'*Ordre* « Où en est le Front populaire ? quel est l'avenir de la majorité de 1936 » (N° du 22 août 1938), une réponse qui mérite d'être rapportée parce qu'elle montre la persistance de cette tendance au *two party system* :

« Quelle sera la majorité gouvernementale à la rentrée des Chambres et que va devenir celle du Front Populaire ?

« Telles sont les questions à l'ordre du jour. En réalité, elles sont posées depuis juin 36.

« L'offensive en faveur de la R.P. dès la rentrée parlementaire qui suivit les « élections législatives, n'avait en effet d'autre but que de rompre l'unité du « Front Populaire.

« Mais nous sommes maintenant à 18 mois des élections nouvelles. Les critiques

L'exception d'après-guerre à cette loi est fournie par les élections « poincaristes » de 1928. Certes une « plateforme » électorale existe, mais elle n'est pas de même nature que les pré-

« les plus acerbes divisent socialistes et communistes. De rudes frictions mettent « aux prises, dans certaines circonscriptions, radicaux et socialistes. Partout « s'affirment des rivalités de prestige et d'étiquette. Les alliés d'hier se trouvent « déjà face à face, prêts pour les luttes prochaines. Le Front Populaire a perdu « son unité. Peut-il encore être une majorité gouvernementale ? Pour disparaître « il faut qu'une majorité soit remplacée par une autre. Or malgré leurs discordes « et surtout peut-être à cause de leur inimitié, il est inutile de songer à séparer, « devant le Corps électoral, les frères ennemis : socialistes et communistes.

« Personne, d'autre part, n'a jamais pu imaginer qu'on verrait un jour le « parti radical faire bloc avec MM. Marin, Xavier Vallat, Creyssel ou de Kerillis.

« Si par un hasard extraordinaire, cette alliance allait prendre corps à la Cham- « bre, elle ne tiendrait pas un jour devant le pays.

« Quel est en outre le parti qui oserait rompre officiellement le pacte du « rassemblement ?

« Il prendrait, pour lui seul, la responsabilité des déceptions populaires. « Les masses l'accuseraient d'avoir trahi les espérances de mai 36. La majorité « restera donc ce qu'elle est, parce qu'elle ne peut être remplacée.

« Mais bientôt, après les élections sénatoriales, il va falloir songer à celles « de 1940, au regroupement des forces car personne, je pense, ne compte plus « sérieusement sur la R.P. L'apparentement des programmes ne se fera pas « sans difficulté.

« La période des vacances a fait attribuer aux paroles de M. Delmas, devant « le Congrès des instituteurs, une portée qu'elles n'avaient certes pas. Elles ne « nous intéressent qu'autant qu'elles traduisent un état d'esprit existant à « côté et quelquefois même à l'intérieur du Front populaire.

« M. Delmas « consent » à une amputation du Front Populaire sur sa droite. « Autrement dit, il jette les radicaux par-dessus bord. Il rappelle ensuite à la « discipline du silence la gauche du Front Populaire, c'est-à-dire les communistes.

« (A part cela, on ne fait pas de politique au syndicat des instituteurs).

« Ce n'est pas une position absolument nouvelle, mais ce n'est pas non plus « une formule de rassemblement ».

« Dans un article de l' « Ecole Emancipatrice » évoqué par les communistes à « la dernière réunion de la Délégation des gauches, le même M. Delmas dénonce « le régime parlementaire qu'on devait remplacer, selon lui, par une dictature « de la C.G.T.

« M. Delmas rejoint M. de La Rocque et M. Mussolini.

« Une fois de plus, nous constatons que les méthodes d'organisation du collec- « tivisme ont une infinie ressemblance avec celles des trusts et du grand capita- « lisme.

« Les radicaux qui sont aussi anti-fascistes que quiconque, aussi sociaux que « n'importe qui, restent individualistes et par conséquent font opposition au « corporalisme. Politiquement et socialement, ils ne peuvent avoir que des « alliés à gauche.

« Ils sont susceptibles même parfois de dépasser en hardiesse ces alliés. Sur « le terrain économique, ils restent isolés ».

cédentes : au lieu d'être à base idéologique et passionnée, elle est à base ordonnée et utilitaire. Pour la première fois depuis 1910 le parti radical-socialiste rompt avec l'Extrême-gauche au moment d'une consultation générale ; on aurait pu croire qu'il y avait là le début d'un ordre nouveau, mais le « poincarisme », comme l' « apaisement » a été éphémère, en tant que formule de groupement électoral.

La coalition électorale est donc fixe ; tous les quatre ans le Corps électoral après avoir donné au premier tour ses suffrages à chacun des partis politiques, se range finalement, au deuxième tour sous deux bannières seulement. Une sorte de *two party system* momentané l'emporte irrésistiblement, car l'électeur s'astreint au sacrifice de ses préférences personnelles pour que la tendance adverse ne triomphe point. Mais une fois les élections terminées, chaque parti retrouve son indépendance et un véritable conflit de coalitions parlementaires se produit. Comme disait Laveleye, «la Chambre est un sable mouvant où aucune administration solide ne peut s'asseoir »[16].

D'une part la division de l'Assemblée en deux blocs, est une tendance naturelle parce qu'elle prolonge la coalition électorale. D'autre part, lorsque les idéologies déterminantes perdent leur valeur, lorsqu'il s'agit de gouverner et non point de faire triompher un programme théorique, un deuxième courant ne tarde pas à prendre force et la Chambre obéit à une nouvelle formule de groupement. La *Conjonction des centres* comme l'on disait très exactement au début de la IIIe République, la *Concentration* comme l'on dit actuellement succèdent aux *Blocs*. Les éléments modérés de chacune des deux coalitions électorales, oubliant leur antagonisme récent, se rapprochent parce que leurs méthodes sont semblables et leurs programmes presque identiques. En 1874 il y avait, du point de vue du programme gouvernemental, et non pas de la question constitutionnelle, beaucoup moins de différence entre Dufaure, membre du Centre-gauche et de Broglie, chef du Centre-droit, qu'entre Dufaure, républicain modéré et Gambetta, républicain radical ; de même

16. De Laveleye, *Le Gouvernement dans la démocratie*, Paris, 1882, t. 2, p. 99.

en 1895 entre Léon Bourgeois et Ribot, qu'entre Bourgeois et Millerand ; ou en 1936 entre M. Chautemps radical-socialiste, et M. P.-E. Flandin, républicain de gauche, qu'entre M. Chautemps chef d'un parti adhérent au Front Populaire, et M. Thorez, chef du parti communiste.

La coalition électorale, fondée sur le principe des deux blocs est peu à peu démantelée par la lente formation d'une coalition parlementaire fondée sur le système des trois blocs. La structure composite des deux grandes formations réapparaît bientôt et les éléments retrouvent leur autonomie abdiquée pendant la campagne électorale. On discerne bientôt l'Extrême-gauche, la Gauche, le Centre-gauche, d'une part, le Centre-droit, la Droite, l'Extrême-droite d'autre part. Puis, comme une coalition est nécessaire pour la constitution d'un Gouvernement, une nouvelle abdication, momentanée aussi, des particularismes s'impose et dans les scrutins trois tronçons seuls apparaissent : l'opposition de Gauche, la majorité du Centre, l'opposition de Droite. Cette formule de groupement persiste jusqu'au moment de l'approche de la consultation électorale. Par le choix qu'elle comporte entre l'une et l'autre des idéologies dominantes, celle-ci suscite un véritable remords parmi les nouveaux coalisés ; chacun d'eux sait bien qu'il devra, revenu dans sa circonscription comme l'enfant prodigue à la maison paternelle, se déclarer « rouge » ou « blanc », opter pour la République ou pour la Réaction, pour la laïcité ou pour la neutralité, pour le « Front populaire » ou pour l'antimarxisme. Dès lors, ou bien l'Assemblée, divisée de nouveau en deux blocs, cherche l'ancienne ressemblance perdue ; ou bien la difficulté de revenir, après les démentis qu'on lui a apportés, à la formation originaire, commande l'adoption d'un moyen terme, la conclusion d'une sorte d'armistice entre les deux notions de coalition ; une troisième modalité l'emporte en ce cas, après les *Blocs* et les *Cartels*, après la *Conjonction des centres* et la *Concentration*, on fait l'*Union des républicains* de jadis et l'*Union nationale* d'aujourd'hui.

« L'ennui de presque toutes les majorités, c'est qu'il y a « en elles une minorité qui ne demande qu'à former d'autres « majorités » aurait dit un jour M. Piétri ; ce mot profondément

exact définit mieux qu'une longue explication la situation parlementaire française [17].

Des exceptions individuelles, de menues infractions contrarient ce rythme, mais le processus est constant tout au long des soixante années de la IIIe République et M. Lucien Romier a pu parler fort justement des « courbes des législatures ». Tout ceci ne va pas sans crises ministérielles. L'étroite dépendance existant entre coalition électorale, coalition parlementaire et Cabinet a été montrée précédemment ; chaque décalage de la seconde par rapport à la première, chaque passage du système des deux blocs, au système des trois blocs s'accompagne d'une crise ministérielle car « à majorité nouvelle il faut un Cabinet nouveau ». Comme tout ceci enfin ne va pas sans quelques piétinements, sans quelques rebroussements, ou sans quelques erreurs de tactique, le nombre des Cabinets est plus grand que celui des passages d'une formule à l'autre. Ainsi s'explique très simplement, en fait, l'instabilité ministérielle. La modalité de la crise ministérielle est dès lors sans grande importance, soit que le Parlement manifeste son désaccord par un scrutin intervenant sur une question quelconque, soit que le Cabinet reconnaisse que la coalition majoritaire dont il procède est dissoute, et se retire spontanément. Le moindre indice est interprété comme un retrait de confiance car chacune des deux formules de groupement parlementaire peut avoir ses champions au sein même du Cabinet. Ainsi est accentué au maximum, par la non homogénéité et la mobilité de la majorité, le caractère psychologique de la confiance et de la responsabilité ministérielle. Tout soupçon est une condamnation et les procédures sont utilisées pour donner forme et caractère officiels aux désaccords latents.

***

Les variations de la majorité au sein de la Chambre des Députés française donnent en définitive selon MM. Joseph-Barthélemy et Duez les formations ministérielles suivantes :

17. Cf. *L'Ordre* du 5 octobre 1938.
18. *Traité*, p. 653.

1° *Les Ministères de Concentration.* — « Les fractions voisi-« nes du Centre cependant séparées par la ligne médiane idéale « qui trace les frontières de la Droite et de la Gauche se réu-« nissent pour soutenir un Ministère » ;

2° *Les Ministères d'Union sacrée.* — « Dans un grand péril « national tous les partis de l'Extrême-droite à l'Extrême-« gauche collaborent dans l'intérêt supérieur de la Nation ».

3° *Les Ministères de Cartel.* — Qui s'appuient sur les éléments conjugués de Gauche.

4° *Les Ministères de Bloc National.* — « Ce sont des Minis-« tères qui acceptent le concours des éléments de Droite à « l'exclusion de ceux qui repoussent la République ».

5° *Les Ministères d'Affaires.* — « ..... composés d'hommes de « tous les partis qui mettent provisoirement de côté les ques-« tions les divisant pour collaborer à une œuvre d'intérêt « national ».

Cette classification pourrait être précisée par l'insertion de deux formations symétriques : le *Ministère d'Union nationale* s'appuyant sur une majorité de « Bloc national » accrue par l'adjonction de la fraction modérée de la Gauche ou Centre-gauche ; le *Ministère de Défense républicaine*, allant de l'Extrême-gauche aux confins du Centre-droit. Ainsi Poincaré en 1926 est soutenu par les radicaux socialistes, Waldeck-Rousseau en 1902 par les républicains de gauche qui se séparent à cette occasion des progressistes.

La concurrence et la succession de majorités de structure différente expliquent la caducité de chacune de ces formes de Cabinets. Pourtant il est une cause supplémentaire d'instabilité ministérielle. On a, en commençant, posé le principe de la similitude nécessaire du Cabinet et de sa majorité, et ce en dehors de toute considération relative à la contexture de celle-ci. De cette similitude naîtrait entre eux, à défaut de l'unité intrinsèque de chacun de ces deux organes, une identité d'esprit et d'intérêt, source indispensable de la confiance réciproque. Or la pratique française enfreint très souvent cette règle et une différence sensible existe entre la composition de la majorité et la composition du Cabinet. Ainsi lorsque tous les

ministres sont pris dans les groupes très voisins, le Cabinet est quasi-homogène, alors que la majorité est le produit d'une coalition. Cette dissemblance s'explique par la distinction classique entre le *soutien* et la *participation*. Un exemple suffira : le parti socialiste S.F.I.O. en 1924 et en 1932, adhérait à la coalition électorale et à la coalition parlementaire, mais il n'avait délégué aucun de ses membres pour le représenter au sein du Cabinet. L'homothétie des trois figures politiques — Corps électoral, majorité parlementaire, Cabinet — n'était donc pas parfaite. Cette situation a une influence certaine sur la durée du Cabinet car le soutien est sujet « à éclipses » lorsqu'il ne s'accompagne pas d'une confusion des intérêts. Le *soutien sans participation* renforce le Ministère qui jouit d'une unité et d'une homogénéité intrinsèque et qui est ainsi à l'abri de dislocations internes ; il l'affaiblit par contre en rendant moins pénible à un parti qui n'a pas de ministres, le passage à l'Opposition et la rupture de la coalition parlementaire. Le *soutien avec participation* a des avantages et des inconvénients exactement opposés. Toutefois la pratique montre que ces considérations cèdent aisément devant la facilité avec laquelle se nouent et se dénouent les coalitions parlementaires ; avec ou sans participation un parti se sait libre de retirer à tout moment ses voix, et il use et abuse de cette faculté.

***

Les développements précédents ont une allure théorique qui, sans constituer en rien une nouveauté, est cependant susceptible de susciter le doute et la critique. Il paraît opportun, après avoir ainsi ramassé en quelques pages les grandes lignes de la vie politique française, de montrer par des exemples, choisis à des périodes différentes, comment se font et se défont les majorités parlementaires, comment se constituent et disparaissent les Ministères, cependant que les majorités électorales demeurent inchangées. Si l'on admet que l'Affaire Dreyfus et la guerre de 1914-1918 ont été les points majeurs de la III^{e} République, on reconnaîtra aussi qu'il est intéressant de constater que dans

chacune des trois périodes que ces deux événements déterminent, les errements ont été identiques et les processus parallèles. Ainsi la lutte de la *Concentration* et du *Gouvernement de parti* a le même degré d'acuité de 1893 à 1898, de 1909 à 1914, de 1925 à 1928. Dans le premier cas, la formule finalement adoptée est le retour au système bipartite ; dans le deuxième et le troisième, la même solution prévaut mais une phase d'*Union nationale* a momentanément imposé un armistice, ou une trêve, entre les deux formules antagonistes de groupement majoritaire.

Ces trois nœuds de crises sont caractéristiques de l'instabilité ministérielle ; il semble indispensable de les délier devant le lecteur, de telle sorte que celui-ci, après avoir trouvé dans la Première Partie de cet ouvrage une description des circonstances précises de chaque crise ministérielle, puisse désormais toucher du doigt les causes profondes et générales du phénomène étudié.

Le *Chapitre deuxième* intitulé : *L'antagonisme des majorités gouvernementales — Trois phases de la vie parlementaire* — sera divisé en trois *Sections* :

Section I. — Le « Ralliement » et « l'Esprit nouveau ».
Section II. — Le « Bloc » et « l'Apaisement ».
Section III. — Du « Cartel » à « l'Union nationale ».

CHAPITRE II [18 bis]

L'ANTAGONISME DES MAJORITÉS GOUVERNEMENTALES

TROIS PHASES DE LA VIE PARLEMENTAIRE

Section I

Le « Ralliement » et « l'Esprit nouveau »

Le *Ralliement* modifie les possibilités de groupement parlementaire. Désormais aux majorités de *défense républicaine* s'opposeront, non plus les majorités du Centre, mais les majorités de *Conjonction des Centres*, ou comme l'on dira bientôt, en donnant un sens nouveau à une expression ancienne, les majorités de *Concentration*. Bainville a noté l'importance des années 1889-1890. « Constans, doué d'esprit politique et fait pour « exercer le pouvoir osa le premier, à Toulouse, parler de « paix « religieuse », de « réconciliation » dans la République et par « la République. Constans s'offrait à réunir les forces de modé- « ration. Cependant deux chefs radicaux, Goblet et Lockroy « recommandaient l'alliance de leur parti avec les socialistes

18 *bis*. Dans le présent chapitre, les *abréviations suivantes* seront utilisées pour les statistiques, en ce qui concerne les *groupes parlementaires*.

Communistes	Com.	Républicains de gauche	Rép. de gauche
Socialistes unifiés	Soc. unifiés.	Union républicaine ...	Union rép.
Socialistes S.F.I.O. ..	Soc. S.F.I.O.	Union républicaine démocratique	U.R.D.
Républicains socialistes	Rép. Soc.	Indépendants de gauche	Ind. de gauche
Socialistes français ...	Soc. français	Action démocratique et sociale	Action dém. et sociale.
Socialistes indépendants	Soc.-ind.	Gauche républicaine démocratique	Gauche rép. dém.
Radicaux-socialistes ..	Rad.-soc.		
Gauche radicale	Gauche rad.		
Gauche démocratique .	Gauche dém.		
Démocrates populaires	Dém.-pop.		

« qui commençaient de gagner du terrain. Les blocs et les « cartels futurs s'annonçaient. Goblet et Lockroy étaient des « précurseurs, Constans aussi »[19].

Le mouvement amorcé par Rouvier en 1886, et Constans en 1890 est poursuivi par Freycinet[20]. Il trouve sa formule en mars 1894 avec l'*Esprit nouveau* de Spuller. Désormais, l'opposition constitutionnelle ayant été éliminée, la lutte est ouverte entre les deux formules de coalition parlementaire et elle se poursuivra avec des phases de moindre acuité, jusqu'à une date récente.

Les élections législatives de 1893 ont donné la majorité au parti progressiste qui n'a sur sa droite qu'un petit nombre de ralliés disposés à joindre leurs voix aux siennes, et de conservateurs impénitents. A gauche, les radicaux sont partisans de la formation d'un bloc d'opposition avec les socialistes. Des déclarations symptômatiques sont faites à la tribune. Déjà Millerand le 16 février 1893 avait approuvé l'attitude nouvelle de la Droite[20 bis] et déclaré son hostilité à l'égard de la Concentration en distinguant fort bien d'ailleurs les deux formes successives que celle-ci a revêtues jusqu'alors[21].

19. J. Bainville, *La III^e République*, Fayart, p. 175.

20. R.P. Lecanuet, *L'Eglise de France sous la III^e République. Les premières années du pontificat de Léon XIII*, 1878-1894; Alcan, 1931; J. Piou, *Le Ralliement*. Le 30 mars 1890, *Le Figaro* publie le programme de la *Droite indépendante* ou *constitutionnelle*. Le toast du Cardinal Lavigerie, à Tunis, est du 12 novembre 1890.

20 *bis*. 16 février 1893, *J. off.*, 1893, *Chambre*, p. 580.

Millerand. — « On a cru, à tort ou à raison, apercevoir une entente, le pro- « gramme d'un parti nouveau ; on a voulu dénoncer celui-ci ; on a voulu surtout « lui demander ce qu'il voulait, ce qu'il était.

« A vrai dire, le savons-nous déjà ? Ce parti qui ne mérite qu'un seul nom, s'il « est sincère, c'est le *parti républicain conservateur*, dont, quant à moi, je suis « heureux de saluer la formation, parce que *je le considère comme un des éléments « nouveaux du progrès et de l'ordre républicain* ».

21. Millerand, 16 février 1893, *ibid.*, p. 580, col. 1. — « Messieurs, cette concen- « tration républicaine a donné à notre parti *dans les moments de péril*, des succès « et des victoires inoubliables. Ce n'est pas moi qui la condamnerai tant que *cette « concentration restera ce qu'elle doit être, une tactique de combat*; mais je ne puis « l'admettre parce que je crois qu'elle est extrêmement dangereuse pour l'ave- « nir même de la République, parce que je la trouve dans ce cas aussi déplorable « qu'elle est *bonne et utile dans d'autres circonstances, dans des circonstances excep- « tionnelles. Je ne puis l'admettre comme un système de Gouvernement.*

« Et pourtant qu'avons-nous fait depuis de longues années. N'avons-nous « pas vu précisément sous l'étiquette de concentration, s'opérer un groupement

Au cours de cette importante séance qui prépare d'assez loin la campagne électorale de l'été suivant, Deschanel joint sa voix à celle du *leader* socialiste pour faire le procès d'une formule décevante : « Il y avait sur les bancs du Gouvernement des mosaïques, ce qu'on a appelé des congrès d'ambassadeurs où chacun des groupes les plus disparates, chacune des opinions les plus divergentes étaient représentées »[22]. Par contre, Ribot défend la Concentration tandis qu'une phrase de Jacques Piou fait sentir la nouveauté de la situation parlementaire, il déclare en effet aux hommes d'Etat du Centre : « Vous nous trouverez « chaque fois que vous aurez besoin d'une majorité contre « votre majorité »[23].

Quelques mois plus tard, après les élections législatives de 1893 un nouveau débat s'ouvre sur cette question. Deschanel pour les républicains modérés, Goblet pour les radicaux, arrivent à une conclusion identique : la *Conjonction des Centres* aussi bien que la vieille *Concentration républicaine* sont néfastes ; elles ne doivent plus être appliquées[24 et 25]. Le même thème sera encore développé par les mêmes personnages à la séance

« de toutes les nuances de la majorité déléguant au pouvoir un certain nombre « de ses représentants qui, au moment où ils arrivaient, empêchés de donner « satisfaction aux revendications politiques d'aucun des groupes qui compo- « saient cette majorité parce que, satisfaire l'un d'eux c'eut été s'aliéner les « autres, en étaient réduits pour vivre, pour subsister, à donner à chacun de ces « groupes leur part d'influence personnelle.

« Je dis que c'est là un *système déplorable*, je dis que c'est une folie à l'heure « où nous sommes, d'offrir à ce pays, pour combattre un parti nouveau qui se « présente à nous avec tant de moyens d'action et tant d'instruments de combat, « d'offrir à ce pays, quoi ?..... ce qui lui apparaîtra d'abord comme une *coalition « d'intérêts* ».

22. Deschanel, séance du 16 février 1893, *J. off., Chambre*, p. 592.

23. D'après J. Piou, l'adhésion à la République d'une fraction importante de la Droite aurait joué le rôle de dissolvant et complètement démoli l'édifice factice de la concentration républicaine fondée sur l'identité supposée : union pour la lutte religieuse identique à la défense du régime.

24. Deschanel, 23 novembre 1893, *J. off., Chambre*, p. 106, col. 2.

« Messieurs, il est un point sur lequel mon éloquent ami, M. Barthou et moi « ne sommes d'accord avec M. Lockroy, sinon avec M. Chautemps : c'est le « changement que les dernières élections ont produit dans la politique française. « Quand il y avait ici deux cents monarchistes, il n'y avait pas d'autre politique « possible que l'union des diverses fractions du parti républicain et la consti- « tution du Ministère où chacune d'elles était représentée.

« Mais à mesure que la République faisait de nouvelles conquêtes, à mesure q ue les anciens partis disparaissaient, il était inévitable que chacune de ces

du 12 mars 1894[26], et à diverses reprises au cours de la légis-

« fractions reprit peu à peu son indépendance, d'abord dans les élections, puis « dans le Parlement et essayât d'y faire prévaloir ses idées. On avait d'abord « combattu pour l'existence, puis à mesure que le principe était de moins en « moins contesté on luttait pour telle ou telle organisation du régime ».

P. 106, col. 3 . — « C'est parce que nous sommes ici, non plus 363, mais 488 « députés républicains, c'est pour cela que nous voyons tomber et disparaître « de lui-même, par la force des choses l'*expédient*, nécessairement provisoire, qui « correspondait à la période des origines, de la lutte pour la vie, mais qui ne « pouvait évidemment demeurer le régime normal et définitif du Gouvernement « parlementaire en France ».

Deschanel, 23 novembre 1893, *Ibid.*, p. 107, col. 3.

» Pour faire la *conjonction des centres*, il faut des centres. Or, il n'y a presque « plus de « *centre droit* » puisqu'il n'y a plus qu'une trentaine de ralliés ; quant au « centre gauche » en vérité mes chers collègues, ce n'est plus là qu'un mot, une « formule de polémique ».

« ..... *Les élections ont tué la politique de conjonction des centres, comme elles ont « tué la politique de la concentration.* Ce sont deux politiques mortes ».

25. Goblet, 25 novembre 1893, *J. off.*, 26 nov., *Chambre*, p. 116, col. 2.

« A quoi faut-il l'attribuer ?

« ..... je l'attribue, quant à moi, à la composition même du Ministère, au vice « original de sa formation, à cette *concentration* que tout le monde a défendue, « qui a paru nécessaire, qui a pu même l'être en effet dans un temps, mais qui, « en se prolongeant, à la longue, ne pouvait manquer de produire les détestables « effets que tout le monde s'accorde aujourd'hui à constater ».

P. 117, col. 1. — « ..... Concentration des *contraires*, concentration des personnes « professant des idées différentes » car une telle concentration ne peut aboutir « qu'à l'impuissance et à l'abdication ».

26. Deschanel, 12 mars 1894, *J. off.*, *Chambre*, p. 506.

« ..... De grands changements sont nécessaires. A notre avis, le mal est bien « moins dans la composition et dans le régime parlementaire que dans la non « exécution ou dans les violations des lois constitutionnelles et dans les hérésies « commises contre le Gouvernement parlementaire.

« ..... Le Cabinet doit donc être solidaire, c'est-à-dire *que quand il tombe il doit « tomber tout entier* ; c'est-à-dire *qu'aucun des membres qui le composent ne peut « faire partie du Ministère suivant* ; à plus forte raison, en devenir le chef ; sans « quoi, la formation de grands partis, sans lesquels il n'est point de Gouver- « nement parlementaire et libéral, devient impossible, et l'on tombe dans la « politique de groupes. Et il est même tel pays voisin où un tel acte serait « regardé comme une félonie et déconsidérerait politiquement l'homme qui s'en « rendrait coupable. Eh bien, est-ce là ce que nous avons depuis 15 ans ? Je « sais bien ce qu'on peut dire : *nous étions en présence d'oppositions anticonsti- « tutionnelles* très puissantes et, par suite, nous *étions rivés à ce système de la « concentration* qui était évidemment la négation même, la ruine des règles « fondamentales du Gouvernement parlementaires..... ».

G. Trouillot : « La *concentration républicaine* a une histoire autrement glo- « rieuse que celle de la *conjonction des centres* ».

Deschanel : « ..... puisqu'il supposait des Ministères hétérogènes, sans unité « de vues ni de direction ni de programme, et il est clair que les coalitions hybri- « des qui renversaient les Ministères ne pouvaient pas fournir les éléments d'un « Gouvernement nouveau ».

lature[27]. Jamais depuis l'origine de la IIIe République des préoccupations d'un tel ordre n'avaient été exposées avec autant de force à la tribune.

La *Concentration* conserve cependant des partisans déclarés : Léon Bourgeois le 20 novembre 1894, inquiet des prétentions socialistes « demande au parti républicain tout entier de se « souvenir de deux périls qui nous menacent et de faire face « des deux côtés »[28]. On est d'autre part très loin encore de *two party system*. Pour que celui-ci soit réalisé, les deux blocs qui s'affrontent doivent être caractérisés par la soumission à l'autorité des chefs et le respect de la discipline particulièrement au moment des votes. Des chefs il y en a bien de part et d'autre, et finalement l'un d'entre eux s'impose, mais jamais la discipline n'est strictement respectée : le groupe des républicains de gouvernement par exemple voit bientôt se former sur sa gauche des dissidences momentanées et des fractions centristes pratiquant un jeu de bascule néfaste pour la durée des Cabinets. L'analyse des scrutins montrera d'ailleurs mieux que de longues explications les inconvénients des relâchements de la discipline et du souci jaloux de leur indépendance qui anime les parlementaires.

***

La constitution du Ministère Casimir Périer confirme l'impression d'un changement dans les habitudes parlementaires. Le Cabinet est homogène à un double titre puisque, d'une part, il ne compte qu'un seul sénateur, et que d'autre part, tous les ministres ont été élus comme « républicains de gouvernement ». Un seul membre de la formation précédente reste en fonctions,

27. 30 avril 1895. — Cf. A. Daniel, *L'année politique*, 1896, p. 183. Deschanel — parlant des esprits qui ont un penchant pour la concentration : « Eh bien il faudra, coûte que coûte, décider ces esprits, *il n'y a plus de place dans la politique française pour les amphibologies* ».. — Sur cette phase de l'histoire parlementaire, cf. Ferdinand Buisson, *La politique radicale*, p. 75 et suiv.

28. 20 novembre 1894, *J. off., Chambre*, p. 1939, col. 2. Le 18 décembre, L. Bourgeois prononce un autre discours en faveur de la *concentration*.

Viger le « technicien » de l'Agriculture, de telle sorte que la pratique traditionnelle des *replâtrages* est abandonnée. En outre, six ministres entrant pour la première fois dans les Conseils du Gouvernement, les cadres ministériels sont donc amplement renouvelés[29]. Périer lui-même semble devoir être un chef véritable ; son attitude fière, exempte de toute camaraderie parlementaire en donne tout au moins les apparences. A ce moment le monde politique pressent une orientation nouvelle et décisive du parlementarisme ; tout l'espoir réside dans le groupe des progressistes ou républicains de gouvernement dont l'effectif, variable suivant les statistiques établies au lendemain des élections, est fixé entre 270 et 310 sièges. Si ce groupe se hausse au rang de parti, s'il se range avec docilité sous la bannière des trois principaux ministres — Périer, Burdeau, Spuller — et respecte la discipline de vote lors des scrutins décisifs, il pourra assumer pendant quatre ans la direction de la politique républicaine et jeter les fondements d'une nouvelle coutume parlementaire. Si au contraire il demeure un groupe au sens étroit du mot, s'il se laisse dissocier par les appels et les exhortations des fractions placées à sa gauche, si enfin, non conscient de sa force, il craint de se compromettre en acceptant les avances des ralliés, la stabilité politique que les élections de 1893 laissent entrevoir sera compromise ou au moins retardée.

Le 4 décembre 1893, après la lecture de la déclaration ministérielle, la discussion d'une interpellation Paschal Grousset sur l'amnistie n'est repoussée que par 257 voix contre 226, après une intervention du ministre de l'Intérieur, Raynal. La masse des députés progressistes n'apporte à son chef que 206 voix, 40 membres du groupe votant contre lui, et 32 s'abstiennent. Pour éviter un échec, il faut que 33 conservateurs et 18 ralliés votent pour le Cabinet. « Sans notre appui, vous « seriez mort le jour de votre naissance » dira très justement plus tard Mgr d'Hulst[30]. Au long des quelque six mois de son

29. Le Ministère ne compte qu'un seul sénateur républicain et deux ministres non-parlementaires : le Général Mercier et le Vice-amiral Lefèvre.

30. Le 31 avril 1894, *J. off.*, *Chambre*, p. 671, col. 2.

existence, le Ministère sera placé dans la même position fausse. D'une part, une fraction du groupe progressiste se détachera de lui ou du moins s'abstiendra ; d'autre part, il ne saura, ou ne pourra, obtenir le soutien constant des ralliés et de la Droite car, une telle alliance avouée risquerait de jeter dans l'opposition ou d'éveiller la méfiance d'un certain nombre de membres de la majorité peu soucieux d'être qualifiés dans leur circonscription d'amis des « réactionnaires ».

Les exemples abondent car les interpellations fusent et les scrutins se multiplient. Le 16 janvier 1894, au sujet du vote de la conversion de la rente 4 1/2 % en 3 1/2 % la majorité réunit 282 voix contre 186. Le 3 mars 1894, en conclusion du célèbre débat où Spuller proclame la nécessité d'un esprit nouveau, la Chambre vote l'ordre du jour de confiance par 280 voix contre 120 après que le Président du Conseil ait nuancé et interprété le discours de son ministre : « Nous ne réclamons « ni le concours de M. de Mun, ni le vote de M. Goblet » — et fait ainsi appel à la majorité homogène dont il se considère comme le chef, et à celle-là seulement.

Au prix de cette déclaration, Périer trouve ainsi, momentanément, sa majorité à l'état pur, si l'on peut ainsi dire : 274 républicains de gouvernement le soutiennent tandis que les ralliés et une partie des radicaux s'abstiennent[31]. Le 15 mars,

31. *a*) Priorité refusée à l'ordre du jour Brisson n'impliquant pas la confiance :

	Contre	Pour	Abstentions
Républicains de gouvernement ..	240	16	48
Radicaux		130	
Socialistes		50	
Droite et Ralliés	51	1	2
	291	197	50

b) Adoption de l'ordre du jour de confiance Barthou-Lebon.

	Pour	Contre	Abstentions
Républicains de gouvernement ..	274		
Radicaux	3	53	98
Socialistes		50	
Droite	3	17	
Ralliés			38
	280	120	136

Ces deux scrutins diffèrent donc nettement. Le premier marquant la majorité

et le 17 mai, de nouveaux scrutins confirment cette situation. Mais, les adversaires naturels du Gouvernement ne désarment pas, encouragés qu'ils sont par l'indiscipline et le flottement de la majorité, et la Droite se fatigue de donner ses voix à qui fait mine de les repousser sans cesse. Ces deux mouvements venus des extrêmes se rencontrent et s'épaulent mutuellement le 22 mai. Le Cabinet Périer est vaincu par la coalition des extrêmes tout comme un Gouvernement de *Concentration*[32].

La Concentration n'est pourtant pas encore possible et Carnot presse les chefs radicaux qui ont mené la lutte et l'ont gagnée, en vue de la constitution d'un Ministère radical homogène. Bourgeois comprend qu'en l'état de la Chambre, ce serait témérité, et il refuse, Peytral également, et finalement Dupuy, l'un des chefs des républicains de Gouvernement, revient au pouvoir avec un Ministère homogène, mais distinct de celui de Périer, puisque seuls demeurent deux « techniciens » — Viger et le général Mercier —[33].

Dupuy, dès le premier vote, obtient 311 voix toutes répu-

du Cabinet, le second n'étant acquis qu'au prix de la déclaration nouvelle de Périer qui refuse l'appui des Ralliés. Le nœud de la situation est là : 30 à 40 républicains de gouvernement ne veulent pas mêler leurs bulletins à ceux de la Droite et préféreraient plutôt sacrifier le Ministère.

32. Analyse du scrutin qui renverse le Cabinet Périer (refus de l'ordre du jour pur et simple).

Républicains de gouvernement.....	30	182	53	21
Radicaux	146			
Socialistes	51			
Ralliés	5	18	5	4
Droite	19	17	15	6
	251	217	73	31

La chute est donc provoquée d'une part surtout par la défection des républicains de gouvernement (30 votent contre, 74 s'abstiennent) et, d'autre part, par celle de la Droite qui jusqu'alors avait fait l'appoint (19 votent contre, 21 s'abstiennent).

33. Le premier Cabinet Dupuy compte :

2 sénateurs ;
2 non parlementaires (Hanotaux et le Général Mercier)
7 députés dont : 5 républicains de gouvernement,
2 républicains de tendance radicale (Viger et Delcassé).

Il n'y a pas de sous-secrétaires d'Etat.

caines sauf celles de 5 ralliés ; 76 radicaux ont voté pour lui [34] ; ils forment sous la conduite de Bourgeois, la *Gauche radicale* qui s'est séparée de l'*Extrême-gauche* que Goblet dirige.

Le nouveau groupe du Centre entame une véritable campagne de dissociation dans les rangs progressistes. Léon Bourgeois joue les sirènes et le 20 novembre 1894, il tient en substance le langage suivant [35] :

« La République est menacée de deux côtés : il est nécessaire « que le Gouvernement soit uni, mais pourquoi serait-il impossi- « ble de le composer d'hommes pris dans les divers groupes « politiques ».

Les socialistes et la Droite font une coalition pour l'attaquer. Pourquoi les républicains ne feraient-ils pas la leur « pour la défense des institutions existantes ». Un résultat est acquis aussitôt : le 18 décembre 1894 le radical Brisson est élu Président de la Chambre par 249 voix contre 213 au progressiste Méline.

Le travail de désagrégation est fort avancé lorsqu'éclate la crise présidentielle qui ne fait que précipiter la chute inéluctable d'un Gouvernement qui ne gouverne pas. Rien n'est plus suggestif à ce sujet que les scrutins du 17 décembre à l'occasion de la discussion du budget de la Légion d'Honneur : un ordre du jour Rouanet, repoussé par le Gouvernement, est rejeté par la Chambre par 239 voix contre 234, cependant que l'ordre du jour Néron de confiance est voté par 284 contre 105.

Le 14 janvier, Barthou est mis en minorité par 263 voix

	Pour	Contre	Abstentions	Absents
34. Républicains de gouvernement	229	3	28	24
Gauche radicale	76		27	
Extrême-gauche		50		
Socialistes		50		
Ralliés	6	6	17	6
Droite		48		7
	311	157	72	37

35. Voir *supra*, p. 416.

contre 241, tous les partis républicains partageant leurs voix dans la plus complète confusion [36].

Après le Cabinet Dupuy, encore homogène, le Cabinet Ribot est un compromis entre les deux grandes tendances qui s'affrontent. La pensée de Périer s'est atténuée, la vigueur première de l'Assemblée s'est émoussée. Le parti des *républicains de gouvernement*, a perdu son unité. Sur sa gauche, sous la présidence d'Isambert, se constitue le groupe l'*Union progressiste* ; il fait pendant à la *Gauche radicale* que Bourgeois dirige et fait échapper à l'influence âpre et combative de Goblet. Les tendances moyennes et les teintes neutres reviennent au premier plan et Ribot va jouer le rôle qui fut jadis celui de Freycinet.

La combinaison est caractérisée par la participation de deux radicaux Chautemps et Dupuy-Dutemps [37]. Ministère de transaction, Ministère de programme, dit-on, le seul que puisse supporter une Chambre qui en un an n'a pas su parfaire son éducation. Le 28 janvier 1895 Goblet interpelle ; l'ordre du jour de confiance Bastid est voté par 322 voix contre 73 et 144 abstentions : la *Gauche radicale* de Jullien et Bourgeois a apporté une partie de ses voix. Mais le 19 février après de longs débats sur le budget des Cultes, le Gouvernement n'obtient que 283 voix contre 196 et cette position défavorable est confirmée le 1er juin quand, après une interpellation de Rouanet et Jaurès sur le scandale des chemins de fer du Sud, la majorité est réduite à 271 contre 261.

36. Scrutin du 14 janvier 1895 :

	Contre	Pour	Abstentions	Absents
Républicains de gouvernement	60	167		
Radicaux	146		24	30
Socialistes	50			
Ralliés	4	25	6	
Droite	3	49	1	7
	263	241	31	37

37. Le 23 novembre 1893, Chautemps prit seul la parole pour défendre la politique de concentration que Deschanel et Goblet critiquaient (*J. off.*, Chambre, 23 novembre 1893, p. 105).

Ribot administre, il fait voter le budget, il ne gouverne point. Aussi dès l'ouverture de la session extraordinaire la lutte reprend-elle sur une base fragile. Le 28 octobre le Cabinet est renversé par 283 voix, contre 188 — 71 abstentions et 32 absences—. Les modérés reprochent au Cabinet de n'avoir eu d'yeux que pour l'Extrême-gauche, les radicaux de ne pas orienter sa politique à gauche et de faire le jeu des ralliés. Le Ministère est à la merci d'une coalition de ces extrêmes sans pouvoir compter sur l'appui de ses partisans naturels puisque 28 républicains de gouvernement votent contre lui, 42 s'abstiennent, et 20 sont en province [38].

La *Gauche radicale* une fois de plus a renversé un Ministère modéré dont elle avait pourtant soutenu les débuts. Cependant les derniers scrutins démontrent l'impossibilité d'une Concentration vivace. Bourgeois, appelé à nouveau et acceptant enfin le pouvoir, est contraint de former un Ministère homogène radical. La Chambre élue en 1893, malgré ses inconséquentes fluctuations revient toujours à un point fixe : la constitution d'un Cabinet de parti. Chaque crise après de multiples tentatives amène la seule solution normale, eu égard aux origines de l'Assemblée, celle qui aurait dû être adoptée et maintenue le premier jour et qui finalement triomphera. En octobre 1895 le geste rituel est sans doute accompli une fois de plus : le 30 octobre Peytral, Bourgeois, Lockroy et Cavaignac pressentis par le Président de la République esquissent une alliance avec les républicains progressistes — Barthou notamment — et s'efforcent de trancher la difficultée soulevée par le maintien de M. Hanotaux aux Affaires étrangères. Finalement celui-ci

38. Scrutin du 28 octobre 1895 :

	Contre	Pour	Abstentions	Absents
Socialistes	55			1
Radicaux	139		23	3
Républicains de gauche	28	171	42	20
Ralliés	14	12	2	3
Droite	47	5	4	5
	283	188	71	32

se retire et Barthou se récuse. Cette démarche du *leader* radical tendait semble-t-il à la formation d'un Ministère symétrique du Cabinet Ribot, où deux ministres modérés auraient été les témoins de la concentration parlementaire. Cet essai — qui d'ailleurs n'était peut-être pas extrêmement enthousiaste — n'ayant pas réussi, force est de s'en tenir à un Cabinet ministériel homogène. Certains observateurs, judicieux et optimistes en dépit de leur hostilité sur le plan de la politique pure, tirent la conclusion de ces démarches. « Ce sera peut-être un effort « sérieux et un pas décisif vers l'organisation des deux partis « de Gouvernement sans lesquels le fonctionnement du régime « parlementaire est si difficile et peu fécond... Jusqu'à présent « nous avons souvent changé les personnes sans changer pro- « prement de politique. Peut-être les Ministères seront-ils « plus stables quand seront en jeu les choses elles-mêmes, nous « voulons dire les intérêts vitaux du pays et non plus seulement « les rivalités ou les rancunes personnelles »[39].

La Chambre semble convaincue elle-même de cette nécessité. Et dans une première phase, allant jusqu'au 20 février 1896, une forte majorité soutient le Cabinet ; beaucoup de députés progressistes lui donnent leur voix[40]. Dans une seconde phase, bien qu'une grande partie des républicains de gouvernement se soient retirés, Bourgeois parvient à se maintenir avec un bloc constant de 279 à 288 voix. Même après l'ouverture d'un conflit violent avec le Sénat qui aménera la retraite du Cabinet[41], celui-ci tient tête à l'opposition qui s'est étroitement groupée sous la direction de Méline et de Poincaré. Par la suite la Chambre n'abandonne pas le Ministère dans sa lutte avec la Chambre-Haute puisque le 23 avril elle vote par 291 voix contre 250 la priorité pour une motion Henri Ricard ainsi

39. *Le Temps*, 2 novembre 1895.

40. *a*) 14 novembre 1895 : interpellations J. Dumas, ordre du jour de confiance Sarrien : 347 voix contre 87.

b) 13 novembre 1895 : interpellation sur l'affaire Arton, 383 voix contre 67.

c) 13 février 1896 : interpellation Pams sur la politique générale, ordre du jour Sarrien : 326 voix contre 43.

41. *Supra*, p. 177 et suiv.

conçue : « La Chambre affirme à nouveau la prépondérance des « élus du suffrage universel et sa résolution de poursuivre les « réformes démocratiques ».

Mais peut-être convient-il de poser à ce sujet une question : si la Chambre n'avait pas compris que le Sénat était prêt à renverser coûte que coûte le Cabinet aurait-elle eu la même attitude ou bien plutôt n'aurait-elle pas procédé pour son propre compte à une prompte exécution ?

Il est néanmoins paradoxal que la même Assemblée à deux ans d'intervalle ait pu soutenir Périer et Bourgeois ; cette anomalie s'explique par la mobilité d'une partie des républicains de gouvernement (notamment le groupe Isambert qui est une préfiguration de la Gauche radicale et démocratique moderne). C'est l'existence d'une telle fraction parlementaire qui rend possible tous les coups de main contre les Cabinets puisque l'on sait que, momentanément du moins, une solution sera possible, grâce à cette faculté d'évolution. C'est aussi une telle indépendance, une telle absence totale de l'esprit de parti qui rendent inutiles tous les efforts tentés pour créer deux groupements stables soutenant tour à tour un Ministère de parti.

La Chambre des Députés après deux ans et demi de tergiversations, de variations et de repentirs, trouve enfin un point d'équilibre. Méline, l'un des moins connus parmi les chefs du parti progressiste, Méline qui a été Président de la Chambre et que la majorité n'a pas su maintenir à ce poste, parvient au pinacle. L'opposition irréductible en même temps que courtoise qu'il vient de faire au Cabinet Bourgeois, particulièrement lors de la discussion du projet Doumer d'impôts sur le revenu l'a mis en vedette et justifie le choix du Président de la République. Une fois encore, la formation d'un Cabinet de Concentration est vaguement esquissée. Peytral puis Sarrien font sans conviction des démarches en ce sens, du 24 au 26 avril 1896. Méline lui-même pressent quelques radicaux : Sarrien, Viger, Vallé, Lacombe, qui refusent. Le futur Président du Conseil change aussitôt ses batteries et parvient à grouper 7 députés progressistes, 2 sénateurs et 2 ministres non parlementaires. Le Ministère est homogène et il ne diffère pas essentiel-

lement des Cabinets Périer et Dupuy. Il se distingue d'eux par un caractère essentiel : sa durée.

Goblet dès le 30 avril pose, comme à son habitude, fort bien la question : il reconnaît que la Concentration est impraticable et il insiste sur le nouveau classement des partis politiques : désormais il y aura, dit-il, le parti de la conservation et le parti des réformes. Après avoir dépouillé ces phrases de leur valeur de polémique politique, il est permis de constater la vérité de ces vues ; désormais le groupe progressiste accepte sans honte ni impatience de mêler ses bulletins à ceux des ralliés et à ceux de la Droite. Le Gouvernement, encore qu'il s'en défende parfois, ne craindra pas d'accepter cet appui, et ne cherchera pas à s'attacher la fraction fuyante et soupçonneuse des députés du Centre qu'une telle alliance de fait rejette à Gauche. Certes la majorité de Méline est faible, 278 voix, puis 299, dès le premier contact, mais elle est fidèle[42]. Elle se maintiendra jusqu'au renouvellement de mai 1898 et la Chambre élue en 1893 terminera calmement une carrière dont les débuts ont été fort agités.

Section II
Le « Bloc » et l'« Apaisement »

M. Léon Blum a montré l'importance capitale de l'Affaire Dreyfus qui, en 1898 et 1899, provoque un reclassement des partis : « Le Parlement et le pays s'étaient partagés en deux « camps bien tranchés que séparait un fossé profond. La passion « publique était extrême. Mais on ne se battait plus pour ou « contre Dreyfus, pour ou contre la révision, on se battait pour « ou contre la République, pour ou contre le militarisme, pour

42. La majorité se décompose ainsi :
base : républicains de gouvernement 250
appoint : ralliés et Droite..... 50
La minorité se décompose ainsi :
base { socialistes 58
rad.-soc. 64
radicaux 117
appoint : union progressiste 15

« ou contre la laïcité de l'Etat »[43]. Lorsque tous les événements dramatiques seront passés, sur le plan de la politique pure, s'affronteront deux faisceaux de forces : celles de la « République » et celles de la « Réaction » donnant naissance à deux coalitions parlementaires. Ce que n'ont pu maintenir les fidèles de la monarchie, puisque le Ralliement a dilué les résistances au régime ; ce que vingt années de pratique parlementaire n'ont pu réaliser, puisque les groupes se sont multipliés et ont refusé de se classer entre deux disciplines rigides, une crise d'ordre moral l'a obtenu : l'Affaire Dreyfus a divisé à la fois l'opinion et la représentation nationale en deux clans, d'autant plus cohérents qu'ils sont plus passionnés, et dont les éléments respectifs acceptent de subir des règles répudiées jadis parce qu'elles semblaient incompatibles avec les soucis d'une jalouse indépendance. Il est certain que les revendications doctrinales ne sont pas nouvelles et qu'aucun des principes dont se réclament les partis n'a le mérite de l'originalité. La volonté unanime de les faire triompher, ou plutôt d'en mettre quelques-uns au premier plan, et d'oublier tous les dissentiments sur les autres devenus secondaires, est un fait digne d'être relevé parce qu'il est l'un des aspects essentiels de « l'esprit de parti ». A dire vrai on se croirait revenu à l'année 1877 : après le 16 mai, de l'Extrême-gauche au Centre-gauche, du féroce Clemenceau au paterne Dufaure, on ne voulait s'attacher qu'à la lutte pour sauvegarder la République ; en 1899 du socialiste Jaurès au progressiste Waldeck-Rousseau on oublie les très réelles causes de division pour ne considérer que la défense du patrimoine républicain que l'on estime menacé. Pourtant il n'est pas possible d'aller plus loin et de comparer les deux périodes 1877-1899 d'une part, 1899-1914 de l'autre. Dès l'origine, le premier cycle a vu le mécanisme faussé et le bénéfice de l'ébranlement initial compromis par l'intervention d'un organe tiers s'immisçant avec discrétion et efficacité entre le Gouvernement et la majorité, ou du moins prétendant choisir le Cabinet qu'exigeaient les circonstances, de telle sorte que de 1877 à 1883 l'Union républicaine

43. Léon Blum, *Souvenirs sur l'affaire*, Gallimard, 1935, p. 71.

au lieu d'être l'occasion d'une belle stabilité a coïncidé avec une incroyable fragilité ministérielle. Au contraire en 1899 le Président de la République est volontairement et réellement effacé, de plus un chef digne de ce nom accède au pouvoir — tandis que Gambetta était dans la coulisse — ; aucune déperdition brusque de l'énergie initiale ne se produit ; seuls le temps et la lassitude naturelle des esprits émoussent les âpres antagonismes ; c'est à ce moment seulement que la stabilité ministérielle sera de nouveau compromise.

De juin 1899 à juillet 1909 la stabilité ministérielle est relative puisque 5 Ministères seulement se succèdent ; encore le Cabinet Sarrien de mars à octobre 1906 n'est-il qu'une formation de transition dont le chef réel est Clemenceau, le Président du Conseil du Ministère suivant. Cette cadence nouvelle de la vie parlementaire est due à la formation momentanée de deux grands groupements au sein de l'opinion publique et du Parlement. Les partis ne sont pas réduits à deux, puisque subsistent les distinctions traditionnelles, à gauche entre les socialistes, les radicaux-socialistes et les radicaux, et, à droite, entre les groupes progressistes, les ralliés, les républicains modérés. Mais la grande passion de l'Affaire Dreyfus d'abord, la lutte religieuse et cléricale ensuite, ont fait craquer les cadres vieillis, ont insufflé une ardeur nouvelle aux groupes, créé une atmosphère de lutte et déterminé l'adoption d'attitudes franches et constantes, tous éléments propices à la discipline parlementaire et par suite à la stabilité ministérielle[44]. La coalition gouvernementale est provoquée par le désir de réaliser un programme de défense et d'action républicaines. De plus les alliances parlementaires sont conformes et parallèles aux alliances électorales et comme les élections législatives maintiennent et renforcent la majorité initiale, tous les facteurs de la vie politique agissant dans le même sens, il en résulte pendant un temps une continuité remarquable et nouvelle. Ferdinand Buisson fournit sur ce point un témoignage précieux ; il écrit dans sa *Politique radicale*[45] :

44. L. Blum, *op. cit.*, p. 102.
45. Fd. Buisson, *La politique radicale*, p. 83.

« Le Bloc différait de toutes les Concentrations républicaines « jusque là tentées parce qu'il était une « Concentration natu- « relle »... Entre tous les membres de ce Cabinet (le Cabinet « Waldeck-Rousseau) comme entre tous les éléments de cette « majorité, il était entendu, une fois pour toutes, que l'on ex- « cluait du pacte, tant gouvernemental que parlementaire, pour « aussi longtemps qu'il le faudrait toutes les questions qui « pourraient les diviser. On ne retenait que celles qui forcément « les unissaient ».

En réalité deux phases très nettes se succèdent : tout d'abord la phase « héroïque » des Cabinets Waldeck-Rousseau et Combes, de juin 1899 à janvier 1905. La majorité bien qu'elle soit composite est disciplinée et obstinée. Si Waldeck-Rousseau se retire c'est par une libre décision, et alors que tout le convie à demeurer au pouvoir. Malgré cette retraite prématurée, un fait est révélateur d'une véritable stabilité gouvernementale : c'est le Président du Conseil démissionnaire qui suggère au Président Loubet de confier le pouvoir à Combes **46 et 47**.

46. *Cabinet Waldeck-Rousseau.* — Le premier vote de confiance obtenu par Waldeck-Rousseau le 26 juin 1899 est l'occasion d'un scission au sein des groupes républicains.

a) Républicains de gouvernement	pour : 61 contre : 86 abstentions : 28
b) Radicaux :	pour : 170 contre : 20 abstentions : 13

La majorité est de 279 voix, la minorité de 237, 61 abstentions.

47. *Cabinet Combes.* — Le 16 novembre 1899 un débat sur la politique générale donne : 340 voix contre 215.

Après la démission de Waldeck-Rousseau, la Chambre renouvelée en juin 1902 accorde sa confiance à Combes : le scrutin du 12 juin donne la répartition suivante :

	Pour	Contre	Abstentions
Nationalistes, Droite, Ralliés		106	4
Républicains progressistes ..		12	115
Républicains ministériels ...	60		2
Rad. et rad.-soc.	224		7
Socialistes parlementaires ...	25		
Socialistes révolutionnaires..			18
	309	118	146

Après deux années de gouvernement Combes obtient encore, le 22 octobre 1904,

Après la démission de Combes, au contraire, la cohésion diminue car l'œuvre est accomplie pour laquelle les deux Cabinets précédents ont galvanisé la majorité, sans pouvoir, et aussi sans vouloir, la fondre complètement en un parti unique.

Les exigences socialistes et les conflits sociaux jettent la perturbation et le désarroi au sein de la majorité, de telle sorte que la *Concentration* apparaît possible et désirable. Il en résulte la tentative Rouvier dont l'échec serait plus prompt, semble-t-il, si une certaine habitude de tempérance et de stabilité n'était prise par le Parlement. Plus tard si Clemenceau gouverne pendant 3 ans, c'est grâce à ses qualités personnelles et non pas à cause de la cohésion de la majorité. Bien au contraire, les groupes reprennent de plus en plus leur vie propre et insensiblement les positions anciennes reparaissent, les habitudes d'indépendances mal étouffées refleurissent et le parlementarisme français s'achemine vers une période de confusion où tour à tour la *Concentration* — qui se dissimulera sous le vocable d'*Apaisement* — succèdera aux formations tranchées et homogènes, provoquant ainsi une nouvelle phase d'instabilité ministérielle.

325 voix contre 237, les républicains progressistes étant passés à l'opposition dès juillet 1902. A partir d'octobre 1904, à la suite de l' « Affaire des fiches » qui provoque la démission du Général André, sa majorité s'amenuise et, à diverses reprises, il ne doit son salut qu'à la participation des ministres-députés au scrutin ; il obtient ainsi le 28 octobre 1892 : 282 voix contre 278, puis 278 contre 274. Le 4 novembre, 279 voix contre 277, 286 voix contre 276, et il faut le geste brutal deSyveton contre le Général André pour que les chiffres anciens reparaissent (343 voix contre 236). Les scrutins du 1er décembre sont caractéristiques : un texte exprimant la confiance en Combes lui-même recueille 284 voix contre 268 ; un autre approuvant le programme du Gouvernement, indépendamment de ceux qui l'appliquent, est voté par 376 voix. On ne pouvait être plus clair. Cependant Combes s'accrochant au pouvoir, une grande démonstration est conduite à l'occasion de l'élection du Président de la Chambre. Le 10 janvier 1905, Doumer qui a présenté sa candidature comme une protestation contre le Ministère, recueille 265 voix contre 240 à Brisson qui appartient au même groupe que lui, mais qui n'a pas adopté la même attitude de lutte. Le 14 janvier, un ordre du jour Bienvenu-Martin provoque une manœuvre renouvelée de celle du 1er décembre : 287 voix contre 281 approuvent « la déclaration du Gouvernement », tandis que 380 voix contre 55 approuvent « le programme du Gouvernement ». Un député de la majorité aurait dit alors : « Le rêve de chacun de nous c'est de voir ce Ministère renversé par un scrutin où nous aurions voté pour lui ». Cf. Daniel Halévy, *La République des Comités*, p. 76).

Cette résurrection des pratiques parlementaires initiales s'étend sur les années 1909 à 1914 au cours desquelles 9 Ministères succombent par suite des variations incessantes de la majorité. Certains sont animés du zèle de la conciliation tandis que d'autres ont la fougue de l'intransigeance. On pourrait se croire revenu aux années 1890 à 1895 et à la lutte des principes contradictoires et également inefficaces [48 et 49].

48. La majorité du *Cabinet Rouvier*, le 27 janvier 1905, marque bien la dissociation du Bloc : les socialistes et une partie des radicaux-socialistes sont hostiles au Ministère qui obtient l'appui de 108 voix modérées.

Ordre du jour de confiance :

	Pour	Contre	Abstentions
Droite		15	30
Progressistes et ralliés	108		
Union républicaine			
Gauche radicale	265	43	64
Radicaux-socialistes			
Socialistes		41	6
	373	99	100

Le 7 novembre 1905 après un débat sur les syndicats de fonctionnaires la majorité de *concentration* (312 voix) est réalisée, puisque la minorité (235 voix) compte tous les socialistes et radicaux-socialistes et une partie de la Gauche radicale ; le ministre de la Guerre, le radical-socialiste Berteaux, se retire sur le champ, car il ne veut pas être « dans le sillage de MM. Ribot et Charles Benoist » ; Rouvier se contente de cette *majorité de rechange*.

Mais le 7 mars 1906, il est renversé par la coalition des extrêmes (Affaire de Boeschpe, cf. *supra*, p. 127) et il n'a plus qu'une « minorité de concentration ».

	Contre	Pour	Abstentions	Absents
Socialistes	46	3	1	
Radicaux-socialistes.	56	144	9	
Union démocratique.		51		
Progressistes	51	31	10	
Droite, libéraux ...	87		4	
Nationalistes	27	5		
	267	234	24	42

49. *Cabinet Clemenceau* : octobre 1906-juillet 1909. — Les radicaux et radicaux-socialistes, les socialistes indépendants sont les soutiens naturels du Cabinet Clemenceau et ils groupent environ 270 voix ; d'autre part, les socialistes unifiés qui faisaient partie des majorités Waldeck-Rousseau et Combes sont au nombre de 54 et les républicains de gauche, union démocratique et fraction du groupe progressiste, susceptibles d'accorder leur confiance à Clemenceau, 90 environ ; que l'une de ces deux ailes extrêmes soit hostile au Cabinet, immédiatement et par ce fait même l'autre comble le vide, de telle sorte que les mesures tour à tour socialisantes et autoritaires seront approuvées par un nombre de députés,

La chute du Ministère Clemenceau consacre la rupture de la majorité parlementaire qui, étant à l'image des coalitions

pratiquement constant en quantité. L'évolution de la majorité est mise en lumière par les faits suivants :

A. — *Scrutin du 5 novembre* 1906. — L'ordre du jour de confiance est voté par 376 voix contre 94.

La *majorité* comprend la totalité des groupes :

radical et radical-socialiste..	270 environ
socialiste non unifié	
union démocratique	90 environ
gauche démocratique	
union républicaine	

Ainsi que 12 progressistes et 4 nationalistes.

La *minorité* est ainsi composée :

progressistes.....	10
nationalistes.....	84
action libérale.....	
Droite	

102 membres se sont abstenus :

socialistes unifiés	51
radicaux socialistes	2
républicains de gauche	2
progressistes	35
Droite	12

13 membres étaient *absents par congé.*

Ce pointage laisse apparaître le seul *noyau central* légèrement appuyé par le Centre-droit (Union républicaine et quelques progressistes). Le double développement est possible puisque socialistes d'une part, progressistes d'autre part s'abstiennent.

B. — *Scrutin du 14 mai* 1907. — A la suite des interpellations sur les syndicats de fonctionnaires et la politique générale. L'ordre du jour Maujan est voté par 327 voix contre 200 et 38 abstentions :

Majorité 327	— 281	membres des groupes :	radical-socialiste, Gauche radicale, Gauche démocratique, union démocratique
	34	.....	union républicaine, progressistes
	9	.....	socialiste indépendant
	3	.....	nationaliste
Minorité 200	— 52	.....	socialiste
	11	.....	socialiste indépendant
	19	.....	radicaux socialistes
	26	.....	progressistes
	92	.....	action libérale, nationaliste, Droite
Abstentions 38	— 22	radicaux socialistes	
	5	progressistes	
	11	Droite	

électorales de 1898, 1902, 1906 avait assuré une relative stabilité ministérielle. Un esprit nouveau souffle dès lors ; il prend

Absences — 12 radicaux socialistes
23 2 socialistes
4 républicains de gauche
5 Droite

L'évolution est nette : les socialistes sont passés à l'opposition et 42 radicaux-socialistes et socialistes indépendants sont hostiles au Cabinet ou hésitants. (C'était le jour où Clemenceau avait invectivé contre les « muets du sérail ».

Par contre le Centre reste ferme, beaucoup de ses éléments suivent le Cabinet. Le 13 mai, Briand répondant à l'apostrophe fameuse de Jaurès : « non, non, pas cela ou pas vous » avait rappelé sans ménagement les évolutions du leader socialiste et selon l'avis général dénoncé le Pacte du Bloc.

C. — *Le 26 mars* 1909, à la suite des interpellations sur la grève des postiers, MM. Charles Dumont, Lauraine, Raymond et Dubief déposent un ordre du jour « regrettant l'attitude indécise du Gouvernement ». Lauraine et Dubief sont des membres importants de la vieille « Délégation des Gauches ». La priorité est refusée pour cet ordre du jour par 298 voix contre 171, ce qui constitue un échec pour la tentative esquissée par les partisans du « Bloc », radicaux-socialistes avancés et socialistes unifiés. D'ailleurs la rupture est définitivement consommée entre le parti socialiste et le Cabinet et les scrutins des 22 mars, 26 mars et 23 mai soulignent la solution nouvelle : l'appoint du Centre est acquis et le premier pas vers la concentration amorcé. M. Prélot dans une étude sur le *Parti socialiste unifié de* 1905 *à* 1914 (*Politique*, juillet-août 1936, p. 601) écrit au sujet de l'attitude nouvelle de ce parti : « Les prohibitions de la motion d'Amsterdam jouent « énergiquement. Le parti rompt avec éclat toutes attaches ministérielles. Au « début de la neuvième législature (1906-1910) le groupe socialiste au Parlement « n'accepte point de reprendre sa place à la Délégation des Gauches où Jaurès « avait joué le rôle éminent que l'on sait. Pour marquer nettement la politique « de classe qu'ils entendaient suivre désormais, le groupe se refusa de même à « occuper la place qui lui avait été jusque là réservée dans le bureau de la Cham- « bre. Puis immédiatement il engage la lutte contre le parti radical ». — Cf. en outre J.L. Breton, *L'unité socialiste*, Paris, 1912 ; Alexandre Zévaès, *Le socialisme en France depuis* 1904 (Paris, 1934). Le discours prononcé par Clemenceau dans le Var le 9 octobre 1908. F. Albert, *Les unifiés et le Gouvernement de Clemenceau*, Rivière, 1909.

D. — Le 20 juillet, le scrutin final après l'altercation Delcassé-Clemenceau un ordre du jour de confiance est repoussé (Cf. *supra*, p. 217 et suiv).

	Contre le Cabinet	Pour	Abstentions	Absents par congé
Soc.-unifiés.....	65			12
Droite-nationalistes.	57	10	6	38
Rad.-soc.....	62	123	20	76
Progressistes	21	19		23
Rép. de gauche	7	24		27
	212	176	26	176

Tous les partis du Centre ont divisé leurs voix ; le grand nombre des absents par congé achève ce que la coalition des extrêmes et l'effritement du Bloc a commencé.

nom *Apaisement*, et s'incarne dans la personne du Président du Conseil, Briand. L'*Apaisement*, c'est une forme de la *Concentration*. Rejeter l'Extrême-gauche et la Droite ; établir un Gouvernement sur la base d'une alliance parlementaire allant des radicaux-socialistes aux républicains progressistes, prendre comme pivot la Gauche radicale et l'Alliance démocratique, tel est le rêve de Briand. « Nous voulions réaliser avec le parti « républicain, non pas un parti étroit, non pas un parti étriqué, « non pas un parti pulvérisé en combinaisons locales, mais un « grand parti glorieux, épris d'idéal, noble et beau, le parti de la « France — nous voulions réaliser le Gouvernement national « de la République, avec lui, par lui, en lui » déclare-t-il dans un discours prononcé le 11 octobre 1910, au banquet du Comité républicain du commerce au moment où il va essuyer un premier échec. Toute l'histoire du premier Ministère Briand se résume dans la lutte de cette conception de la majorité gouvernementale et de celle qu'en ont les dirigeants du parti radical-socialiste. Dès les premiers jours, les prétentions s'opposent. Le 23 juillet 1909, alors que le Ministère n'est pas encore constitué, une délégation conduite par Lauraine, président de la Gauche radicale, va exprimer son inquiétude au futur chef du Cabinet : « Il nous paraît dangereux de comprendre dans votre combi- « naison des hommes dont nous ne contestons pas la valeur, mais « dont la nuance politique semble donner au Ministère de demain « une direction différente de celle que la majorité républicaine « a suivi durant 3 ans ... » ; et Briand de répondre : « Je vais « engager des pourparlers dans un esprit d'entente et de conci- « liation entre tous les républicains ».

Le même leit-motiv reparaît le 27 juillet 1909, la déclaration ministérielle prêche l'union et l'action loyale des républicains. A quoi Lafferre oppose de suite cette question : « Vous annoncez « l'*Apaisement*. Y aura-t-il dans ces mesures d'apaisement un « désaveu de la politique de la majorité républicaine ? ». Le 10 octobre 1909, Briand prononce le fameux discours de Périgueux, duquel on ne retire trop souvent que les phrases relatives aux « mares stagnantes » : « Il arrive un moment où il est néces- «saire de faire entendre des paroles de fraternité, et ma joie

« est profonde de penser que je pourrais être l'homme de cette « mission », et encore « Nous pouvons nous laisser aller à des « pensées d'union et de concorde ; l'heure qui passe y est propice. « Il faut profiter des dispositions instinctives du pays, les « favoriser, rapprocher tous les bons éléments ». Or à la même heure, Combes adresse une dépêche au Congrès radical de Nantes dans laquelle, après avoir formé des vœux pour la reconstitution du *Bloc*, il résume sa doctrine, « pas d'alliés à Droite, pas d'ennemis à Gauche ». Le conflit des tendances est flagrant.

M. Bonnard, dans une étude contemporaine, a souligné l'intérêt constitutionnel de l'expérience tentée en vain :

« M. Briand a essayé de constituer un véritable parti de « Gouvernement pour faire disparaître le morcellement des « groupes parlementaires qui est le principal obstacle au fonc- « tionnement de notre régime parlementaire. Il ambitionnait « d'avoir une majorité constituée par un parti politique et non « plus par une simple coalition de groupes. Il n'a pas réussi ; « ou plutôt il n'a réussi qu'à faire reparaître sous une forme « rajeunie la « Conjonction des Centres ».

En dépit du peu d'enthousiasme manifesté par les radicaux, le Gouvernement parvient sans difficulté à atteindre le renouvellement de la Chambre marqué par une avance des républicains de gauche et des socialistes, un léger recul du groupe radical et comportant, en somme, fort peu de modifications[50].

Devant la nouvelle Assemblée, le Président du Conseil réitère ses déclarations, il proclame son idéal et ses intentions. C'est le 9 juin la déclaration ministérielle[51] : « Le Gouvernement « doit pouvoir compter sur une majorité stable et durable, « composée non pas d'hommes qui se groupent, se rapprochent

50. Les résultats des élections législatives sont d'après les statistiques du Ministère de l'Intérieur, les suivantes :

Conservateurs, nationalistes	88	— 8
Progressistes	60	
Républicains de gauche	93	+ 9
Radicaux-socialistes et radicaux	252	—17
Socialistes indépendants	30	+ 1
Socialistes unifiés	74	+19

51. *J. off.*, 10 juin 1910, *Chambre*, p. 2084, col. 2.

« ou s'éloignent, au hasard des circonstances et selon leurs « convenances individuelles, mais d'hommes unis entre eux et « au Gouvernement par des affinités d'idées et résolus à pour- « suivre dans un esprit d'étroite solidarité et de confiance « réciproque l'accomplissement d'une œuvre commune ». Cependant l'impatience du parti radical, que les élections ont quelque peu alarmé, s'accroît. Le 28 juin la réunion du groupe se prononce sur l'attitude à adopter vis-à-vis du Gouvernement au terme du grand débat qui depuis 15 jours anime l'Assemblée. Berteaux, le nouveau chef, évoque Spuller et Méline et leur *esprit nouveau* : Briand renouvelle leur erreur ; il a eu tort de s'adresser aux progressistes ; il convient de supprimer dans l'ordre du jour toute allusion à la confiance ; le groupe est partagé sur ce point : 31 voix contre 31. C'est alors que la pensée du Président du Conseil se précise : pour se concilier les radicaux — qui d'ailleurs n'ont pas tellement envie d'être rejetés dans l'opposition — il prononce cette phrase décisive, lourde de conséquences, puisqu'à l'instabilité habituelle elle apporte un nouvel aliment en posant une condition supplémentaire au maintien des Cabinets : « Si je n'obtiens pas dans ce scrutin une « majorité de républicains de Gauche, alors même que j'obtien- « drais la majorité des voix de la Chambre, je ne resterai pas « au pouvoir »[52].

52. A ce sujet, M. Bonnard, dans l'article précité, écrit : « A prime abord, il « semble qu'il y a quelque chose de choquant de refuser ainsi systématiquement « l'appui de certains groupes parlementaires et, si cet appui se produit, de le « considérer comme non avenu. On dirait ainsi que la représentation nationale « se limite pour le Ministère à ces quatres groupes de Gauche puisque le Minis- « tère considère qu'il n'est investi de la confiance du Parlement que si sa majo- « rité y puise ses éléments.

« Mais ce fait se comprend très bien, au contraire, si on le rapproche de la « tentative faite de constituer un parti de Gouvernement. Il se présente, en « effet, comme un moyen tout à fait adéquat pour atteindre ce but.

« Car persister à n'admettre dans la majorité que certains groupes, en éliminer « systématiquement tous les autres, c'était tendre non seulement à créer l'union « entre eux, mais aussi à les fondre en un seul. Cette majorité ainsi comprise, « n'était jamais mélangée d'éléments étrangers, devait prendre conscience « d'elle-même et finir par se considérer comme une unité cohérente. Ainsi la « coalition de groupes séparés eût pu finir par constituer réellement un parti. « Les divergences entre eux se fussent atténuées sous l'action disciplinaire du

Le 6 octobre 1910, le parti radical tient son Congrès à Rouen, il donne lieu à des manifestations hostiles de la part de Vallé, de Thalamas, de Pelletan. Combes est élu président, une résolution est votée qui dénie aux adhérents la faculté d'être inscrit à la fois au parti et à l'Alliance républicaine démocratique. Le 11 octobre, Briand qui a compris la portée de ces débats et résolutions prononce au banquet du Comité républicain du commerce un véritable plaidoyer et s'efforce de montrer qu'il ne s'appuie pas sur la Droite ; dans son discours de juin il a « remis le sort du Gouvernement aux mains des Gauches en leur « demandant un appui entier, loyal, non réticent »[53]. La grève des employés des chemins de fer du Nord, commencée la veille,

« Président du Conseil. Certainement le procédé eût pu être efficace et atteindre son but ».

L'explication est vraisemblable, et l'attitude du Président du Conseil est logique : parti dans la carrière parlementaire avec de telles intentions, il était nécessaire qu'il en arrivât à opérer une telle discrimination entre la bonne et la mauvaise majorité.

En outre, et indépendamment de ce grand dessein voué à l'échec, est-il besoin de longs développements pour faire toucher du doigt la nuisance politique et l'incorrection constitutionnelle de la nouvelle notion de « majorité républicaine » qui rectifie le sens et la portée de la responsabilité ministérielle. Celle-ci, pièce essentielle du régime parlementaire, se traduit normalement par l'obligation pour le Cabinet de se retirer si la Chambre le met en minorité. Où s'arrêtera-t-on si on introduit dans ce critère simple des considérations arbitraires de politique quotidienne. Désormais, il n'y aura plus qu'une responsabilité mouvante, dont les exigences seront susceptibles de variations imprévisibles. Ou bien le Ministère sera peu scrupuleux et pourra être amené — en position limite — à prétendre qu'il a la majorité républicaine bien qu'il soit en minorité formelle et c'est la violation de la règle primordiale du régime parlementaire ; ou bien, et c'est avec la pratique française le cas le plus vraisemblable, il fera preuve d'un scrupule excessif et sa vie se débattra dans une marge fort étroite puisqu'aux obligations régulières du parlementarisme s'ajouteront les obligations contingentes du « républicanisme ». L'instabilité ministérielle trouvera un aliment nouveau et l'œuvre de destruction du prestige de l'Exécutif sera quasi parfaite.

53. Discours du 11 octobre 1910. « Notre politique ne nous fera pas dupes, « nous ne la pratiquerons qu'avec des républicains... Messieurs, est-il un procès « de tendance plus épouvantable et plus injuste à instruire contre un Gouvernement, que celui qui consiste à lui reprocher comme une faute personnelle « l'attitude de ses adversaires, de ceux qu'il a indiqués comme des adversaires, « sur le concours desquels il a déclaré ne pas pouvoir, ne pas vouloir compter « pour la réalisation de son programme, et qui par jeu de tactique politique, « s'opposant à des amis inconsidérés ont eu l'habileté de se grouper autour du « Gouvernement et de lui faire cortège ».

précipite les événements. Le 12, le Gouvernement convoque sous les drapeaux les cheminots de l'Ouest-Etat, du P.O. et du P.L.M. pour éviter l'extension du mouvement de grève. Le jour de la rentrée du Parlement, le 25 octobre, les interpellations sur l'action gouvernementale viennent en discussion. Les 27, 28 et surtout 29 octobre, ont lieu des séances dramatiques. Jaurès pose une question : comment le ministre du Travail Viviani peut-il être solidaire de ses collègues du Cabinet, n'est-il pas virtuellement démissionnaire ? Briand déclare qu'il aurait eu recours à l'illégalité si c'eût été nécessaire pour défendre l'existence de la nation menacée par la grève générale. La Gauche entière hache son discours d'interruptions violentes, seuls la Droite et le Centre l'applaudissent. « Regardez où vous êtes applaudi » crie Augagneur. Le 30, une nouvelle exhortation du Président du Conseil essaie de rallier sa majorité fuyante en reprenant, tourné vers les radicaux, le thème du 28 juin : « Je « viens vous dire encore une fois, dans cette minute décisive : « mon sort, le sort du Gouvernement est entre vos mains. Si « nous n'avons pas, dans cette Chambre, non seulement une « majorité, mais dans cette majorité, la majorité des républicains, « c'est fini entre nous. C'est donc vous les maîtres de la situa- « tion ». A quoi Cruppi de répondre : « Il n'y a qu'un seul moyen « pour vous de faire l'*Apaisement* entre les républicains sincères « c'est de quitter le pouvoir ».

Les multiples scrutins sont favorables au Cabinet ; notamment la confiance est votée par 329 voix contre 183, et 208 voix radicales contre 104 approuvent l'action gouvernementale[54].

54. Scrutin du 30 octobre 1910 :

	Pour	Contre	Abstentions	Absents
Rad.-soc.	*52*	*75*	*17*	*7*
Gauche rad.	*77*	*13*	16	3
Gauche dém.	70		2	2
Rép. soc.	9	16	38	
Progressistes	71			4
Action libérale	24		4	5
Indépendants	14	1	4	2
Soc. unifiés		75		
	317	180	81	23

Cependant, en dépit de cette « majorité républicaine » que constate le Conseil de Cabinet du 2 novembre, Briand décide de se retirer : il a été attaqué personnellement, on a discuté son autorité, les circonstances sont très différentes de ce qu'elles étaient quand il a pris le pouvoir : il faut donc laisser la parole au Président de la République. Démission tactique d'une part, laissant la possibilité de continuer l'expérience ; démission rendue nécessaire d'autre part du fait des divergences réelles que les récents événements ont suscité au sein du Conseil des Ministres [55].

Effectivement l'expérience continue, mais avec une déviation sensible. Briand, appelé par Fallières le jour mêmesa dé de mission, forme dès le 3 novembre un Cabinet composé en majeure partie des radicaux qui le 30 octobre ont voté pour le Gouvernement avec les républicains de gauche et les progressistes [56]. Aussi la déclaration ministérielle du 8 novembre 1910 contient-elle le leit-motiv habituel en accentuant et en précisant la portée : pour former une majorité du Centre à base radicale Briand n'hésite pas à reprendre les thèmes classiques du parti ; si le Gouvernement veut assurer à chaque citoyen son droit, s'il veut gouverner pour tous, il est non moins résolu à ne gouverner qu'avec les républicains et en s'appuyant exclusivement sur la majorité républicaine. Il précise, d'ailleurs, qu'en l'occurrence, « majorité républicaine » doit être prise dans le sens de « majorité « laïque » et la présence de Lafferre au Ministère de l'Instruction publique est le meilleur gage des dispositions nouvelles du Président du Conseil.

Le débat provoqué par la déclaration est le couronnement de cette tendance qui se rapproche beaucoup plus de la *Concentration* pure et simple que de l'*Apaisement* initial. Les attaques de Jaurès, de Painlevé, de Pelletan même sur l'Extrême-gauche sont appuyées par les critiques de Delahaye, de Leroy-Beaulieu et de Barrès sur la Droite ; le scrutin illustre cette situation.

55. Cf. *Le Temps* du 3 novembre. Mermeix, *Chronique de l'année* 1911, p. 478.
56. Les nouveaux ministres députés sont : 4 radicaux-socialistes, 3 membres de la Gauche radicale, 1 membre de la Gauche démocratique.

Le groupe radical-socialiste s'est divisé, 68 membres votent pour, 57 contre[57].Dès ce premier contact la vie du Cabinet est précaire ; maintenir cohérente et refondre une majorité aussi disparate, travaillée par des courants puissants est une œuvre pour laquelle l'habileté de Briand ne suffit point. L'échec ne se fait point attendre ; le 24 février 1911, Meunier et M. Malvy interpellent le Gouvernement sur la non application des lois relatives aux congrégations. L'ordre du jour de confiance Drelon n'est voté que par 262 voix contre 238 : 30 membres de la gauche radicale et 11 radicaux-socialistes qui le 8 novembre avaient voté pour le Gouvernement se sont détachés de lui ; la « majorité républicaine » est réduite à 29 voix et la majorité simple atteint à peine 24 voix[58] ; dès le 27, Briand se retire.

57. Scrutin du 8 novembre 1910 sur l'ordre du jour de confiance :

	Pour	Contre	Abstentions	Absents
Ministres	10			
Rad.-soc.	*68*	*57*	*13*	*10*
Gauche rad.	68	8	8	4
Gauche dém.	67	2	1	3
Soc. ind.	9	18	3	2
Progressistes	*46*	7	*18*	5
Action libérale	3	22	4	3
Indépendants	5	6	7	4
Soc. unifiés		75		
Droites		15	3	4
	276	210	57	35

58. La partie de l'ordre du jour Drelon impliquant la confiance est votée par 262 voix contre 238.

Voici le détail des « voix républicaines » (non compris les voix socialistes).

	Pour	Contre	Abstentions	Congés
Gauche dém.	60	2	4	10
Gauche rad.	57	38	11	6
Rad.-soc.	45	87	10	8
Rép. soc.	14	20	1	1
	176	147	26	25

d'où « majorité républicaine » : 176 — 147 = 29 voix.

L'ensemble de cet ordre du jour est voté par 258 voix contre 242 et la « majorité républicaine » : 177 — 156 = 26 voix.

2° La lettre de démission remise par Briand à Fallières le 27 février 1911

La *Concentration* vaincue, sous la forme inédite dont un génie subtil a voulu la parer, l'instabilité ministérielle aggravée, il ne reste qu'un seul remède à une situation parlementaire aussi complexe : revenir à la formation cohérente d'un Ministère s'appuyant sur une coalition identique à la coalition électorale. Monis s'attache à cette tâche et il constitue un Ministère radical. Un geste symbolique est accompli : le 2 mars, après la présentation du Cabinet au Président de la République, les ministres rendent visite à Combes ; aussi le 6 mars avec beaucoup d'esprit, M. Léon Bérard peut-il lancer ce trait : « J'avoue qu'en « entendant la déclaration ministérielle, j'ai eu une réminiscence « cléricale ; je me suis dit, songeant à l'ancien Président du Conseil, « *defunctus adhuc loquitur* »[59]. Un fait précis confirme cette impression. L'ordre du jour de confiance Chautemps voté par 309 voix contre 114 provoque la constitution d'une majorité de gauche, comprenant la totalité des groupes, radical-socialiste et républicain-socialiste, les neuf dixièmes de la Gauche radicale et les deux tiers de la Gauche démocratique ; tous les partis situés à droite de la Gauche démocratique — au sein de laquelle se fait d'ailleurs la coupure — sont hostiles. Si les socialistes ne s'abstenaient, l'œuvre de Clemenceau et celle de Briand seraient effacées[60 et 61]. On ne peut considérer comme

s'expliquait nettement sur ce point en divers passages : « La majorité républi- « caine qui le soutenait depuis le jour où il s'est formé s'est affaiblie à la Chambre. « Elle s'est partagée en deux fractions dont la plus importante lui est restée » fidèle, mais dont l'autre subitement accrue renferme maintenant des éléments « sur lesquels il avait cru pouvoir compter pour mener à bien la tâche difficile « dont il s'est chargé... Ses efforts pour réaliser l'union du parti républicain n'ont « pas réussi, et, bien que les idées qui lui ont dicté sa conduite n'aient cessé « d'obtenir les suffrages de la majorité républicaine, sans le concours de laquelle « il ne serait pas resté au pouvoir, il se heurte maintenant à des divisions crois- « santes, à des difficultés qui, quotidiennement, mettent sa vie en péril, à des « obstacles de toutes natures soulevés à tous instants contre les lois qu'il croit « nécessaires ».

59. *J. off.*, du 7 mars 1911, *Chambre*, p. 982, col. 3.

60. Scrutin du 6 mars 1911 sur l'ordre du jour Chautemps : « La Chambre approuvant les déclarations du Gouvernement, confiante en lui pour assurer l'union des républicains par la réalisation des réformes laïques, démocratiques et sociales, et repoussant toute addition, passe à l'ordre du jour ».

une crise ministérielle véritablement importante celle qui est ouverte le 27 juin 1911, lorsque la Chambre vote par 248 voix contre 224 l'ordre du jour pur et simple que repousse le garde des Sceaux Perrier. Le Cabinet est depuis le 21 mai en instance de remaniement et, comme le Cabinet Sarrien en 1906, il fait étroitement corps avec son successeur, ne serait-ce que par le grand nombre de ministres qui restent en fonctions, 6 ministres et 3 sous-secrétaires d'Etat. Le jeune *leader* du parti radical, M. Caillaux, peut maintenant prendre la place qui lui revient, à la tête de la majorité revivifiée. Jamais peut-être le replâtrage d'un Cabinet n'a été plus apparent ni plus prompt : la crise dure 48 heures. La Chambre ne joue aucun rôle dans la chute du Cabinet Caillaux qui doit se retirer en janvier 1912, à la suite de la démission du ministre des Affaires étrangères, survenue au cours d'une audition de M. de Selves et du Président du Conseil par la Commission des Affaires étrangères du Sénat que préside Clemenceau. En somme, de février 1911 à janvier 1912, peu à peu le calme était revenu avec la formation de deux Cabinets, pris dans une même grande tendance politique, et qui pouvaient faire figure de Gouvernement de parti, grâce à l'abstention bienveillante de l'Extrême-gauche socialiste, assez disposée à renouer l'antique alliance que Combes incarnait.

	Pour	Contre	Abstentions	Absents
Rad.-soc.	140		1	8
Gauche rad.	92	1	12	9
Gauche dém.	44	1	21	8
Rép. soc.	32		1	2
Progressistes	1	57	15	4
Action libérale		27		3
Droite		18		1
Indépendants		10	6	5
Soc. unifiés			70	3
	309	114	126	43

61. Un fait caractéristique marque d'ailleurs ce changement complet d'esprit dans la recherche de la majorité : *aucun des ministres du Cabinet Briand ne fait partie du Cabinet Monis.*

M. Poincaré succède à un Président du Conseil que la Chambre n'a pas mis en minorité, si bien que normalement aucune modification n'aurait dû se produire dans les coalitions parlementaires. Pourtant la crise provoquée sur le plan diplomatique par la Commission sénatoriale des Affaires extérieures provoque un renversement profond et, il faut bien l'avouer, déroutant, dans la tendance parlementaire. Au lieu de persévérer dans la voie du Gouvernement de parti on en vient brusquement sans transition à une forme de *Concentration* qui rappelle celle qu'avait conçu Briand, mais qui se réclame, plus encore que l'*Apaisement*, d'une *Union* de tous les républicains dans un but de rénovation nationale[62].

La collaboration de Poincaré, l'ancien progressiste, et de Bourgeois, l'éminent radical souligne cet état d'esprit.

Dès le premier jour, le chef du Gouvernement proclame : « Dans ce Cabinet nous sommes tous des républicains de Gauche, « fermement attachés à l'idée laïque et à la suprématie du « Pouvoir civil » ; et encore « nous serons des ministres de « concorde républicaine, de progrès social et de réformes démo- « cratiques »[63]. Ainsi semble renouvelée la tentative de Briand de 1910, mais la réussite est plus grande parce que le mot d'ordre n'est plus l'*Apaisement* mais l'*Union* devant l'étranger. Le Cabinet obtient une énorme majorité de 440 voix contre 6 ; les socialistes (74 voix) et la Droite (40 voix) se sont abstenus (121 abstentions) marquant par là la portée nouvelle et extra-parlementaire du débat. Une nouvelle forme de coalition parlementaire est née ; après la lutte de *Concentration* et du *two party system*, s'épanouit l'*Union nationale*.

Le Président semble d'ailleurs faire sienne la notion de « majorité républicaine ». Un discours prononcé le 15 avril 1912

62. Cf. *Revue politique et parlementaire*, 1912, t. I, p. 213.
La composition du Cabinet Poincaré diffère assez peu de celle du Cabinet Caillaux : 5 ministres restent en fonctions. Le Président du Conseil n'est pas radical, mais ce parti a exigé et obtenu le Ministère de l'Intérieur. D'autre part, et cela accentue la tendance *Union nationale*, Briand et M. Millerand sont ministres.
63. 16 janvier 1912, *J. off.*, *Chambre*, p. 13, col. 3.

au Conseil général de la Meuse, et la célèbre apostrophe adressée à M. Charles Benoist : « Nous sommes séparés par l'étendue de la question religieuse » en témoignent[64].

Une alerte se produit à ce sujet le 18 juin 1912. Le Gouvernement, au cours de la discussion du projet de réforme électorale, et pour briser une obstruction systématique, est amené à poser la question de confiance. Comme au temps du Cabinet Briand tous les groupes dits « républicains » divisent leurs volontés si bien qu'à l'issue du scrutin les ministres se réunissent et s'assurent qu'ils ont bien obtenu la « majorité républicaine », les progressistes étant exclus de celle-ci[65]. Il est permis de se

64. Charles Benoist, *Souvenirs*, t. 3, p. 180.

65. Scrutin du 18 juin 1912 sur la réforme électorale, question de confiance posée :

Effectif	Partis	Pour	Contre	Abstentions	Congés
146	Rad.-soc.	34	98	9	5
108	Gauche rad.	41	54	9	4
73	Gauche dém.	38	26	9	
31	Rép.-soc.	9	17	4	1
75	Soc. unifiés	70			2
32	Union rép.	31		3	1
47	Progressistes	45			2
19	Indépendants	14	2	3	
32	Action libérale	32			
19	Droite	18		1	
582		332	197	38	15

Pour le calcul de la majorité républicaine, on déduit les votes des socialistes unifiés d'une part, de l'Union républicaine d'autre part, qui, en 1910 et 1911, étaient exclus de l'opération ; la résolution Breton du 19 juin qui avait pour but de rappeler le Cabinet à une position moins arbitraire et de lui demander des explications sur ce découpage, fut repoussée, le 19 juin par 385 voix contre 179 (*sur les bases du calcul du 24 février 1910, le Cabinet aurait été mis en « minorité républicaine » de* 178 — 122 = 56 voix).

En somme depuis quatre ans les groupes ont évolué. Les députés jadis élus sous l'étiquette républicains de gauche, sont divisés en deux tendances :

a) la *Gauche démocratique* (primitivement appelée *Union démocratique*) qui est le groupe d'appoint de la majorité républicaine et qui remplace les socialistes ;

b) *l'Union républicaine* qui ne soutenait point les Cabinets Monis et Caillaux.

demander jusqu'à quel point ces inquiétudes et ces susceptibilités sont réelles ou feintes. Ayant à gouverner avec une Chambre dont la majorité est radicale, collaborant avec des membres importants de l'ancien « *Bloc* », le Président du Conseil désire, semble-t-il, sauver la face pour réaliser une œuvre d'*Union nationale* véritable. Cet incident n'en reste pas moins une confirmation de la tendance constante de ne chercher des amis que sur la gauche et de paraître offusqués de la fidélité de ceux qui se révèlent sur la droite.

Les dispositions pacifiques de l'Assemblée, qui semble ne pas vouloir pousser trop loin une analyse scrupuleuse de la majorité ou des majorités successives, se perpétuent jusqu'an mois de janvier 1913. Le Cabinet Poincaré se retire en effet après l'élection de son chef à la Présidence de la République et le Cabinet Briand qui lui fait suite, et qui continue sa tendance, est renversé par un vote du Sénat.

Le Ministère Barthou, formé le 22 mars 1913 se présente lui aussi sous les traits de l'*Union républicaine*. Le Président du Conseil dès le début de ses démarches proclame sa volonté de « détente, d'union et de conciliation ». La composition de ce Cabinet le distingue fort peu des précédents puisque huit collaborateurs de Briand restent aux affaires. La personnalité de son chef, auquel on a reproché si souvent dans les partis de Gauche d'avoir été ministre de l'Intérieur du Cabinet Méline[66], fait cependant impression et l'on remarque sans bienveillance la présence de Thierry, membre du groupe de l'*Union républicaine*, qui jadis a voté contre les lois laïques. Le Cabinet qui se propose un but d'intérêt national évident et qui se recommande pour cela de l'*union* dont Poincaré lui a donné l'exemple, se heurte dès le premier jour à une hostilité non voilée de la « majorité républicaine ». Après une véhémente interpellation de Franklin-Bouillon, il obtient, le 25 mars 1913, 225 voix

66. Pour effacer ces souvenirs néfastes, Barthou déclare immédiatement qu'il est fermement décidé à ne pas prendre le portefeuille de l'Intérieur.

contre 162 et 164 abstentions[67]. La menace se préciserait et la crise serait imminente si le Cabinet n'avait pas pour seule raison d'être d'obtenir promptement le vote de la loi portant à trois ans la durée du service militaire.

Cette tâche accomplie, non sans peine et non sans combats menés au milieu de la plus grande confusion des partis, le Ministère, dès la rentrée de novembre 1913, est soutenu par la Droite et combattu par les radicaux et la Gauche. En somme l'évolution est terminée. Après la *Concentration* de Briand, après les Ministères Monis et Caillaux, qui participaient du *Bloc* dans la mesure où ils avaient la bienveillance socialiste, après l'*Union nationale* de Poincaré a rénové les tendances concentrationnistes bien qu'elle s'élevât au-dessus d'elles, finalement, un véritable *Gouvernement de parti*, orienté à Droite cette fois, est apparu en fait. Tout cela sans que la composition des Ministères successifs ait sensiblement varié : tous en effet sont bâtis sur le même type : un fonds de radicaux-socialistes et de membres de la Gauche radicale, avec une garniture changeante de républicains socialistes ou de républicains de gauche.

La Chambre élue en 1910 a épuisé toutes les possibilités et pourtant seulement deux Ministères, y compris le Ministère Barthou, ont été renversés par elle. Depuis la confusion inextricable qu'utilisait jadis avec art M. de Freycinet, il est difficile

67. Scrutin du 25 mars 1913 sur l'ordre du jour de confiance Noël.

	Pour	Contre	Abstentions	Absents
Rad.-soc.	25	59	57	12
Gauche rad.	60	3	38	8
Gauche dém.	63	1	4	6
Rép.-soc.	3	18	11	2
Non inscrits	2			
Union rép.	27	1	1	3
Progressistes	29	1	12	3
Action libérale	6	1	21	3
Indépendants	9	3	7	2
Droite	1	6	12	2
Soc. unifiés		69	1	3
	225	162	164	34

Cette fois ce n'est plus ni de la majorité ni de la minorité républicaine qu'il faudrait parler, mais de « l'abstention républicaine ».

de trouver dans notre histoire parlementaire une période aussi déconcertante.

Quoiqu'il en soit, le 2 décembre 1913, Barthou est mis en minorité, par 290 voix contre 265, sur un article du projet d'emprunt qu'il avait déposé[68].

De guerre lasse, à l'approche de la consultation de 1914, il faut en revenir au point de départ, c'est-à-dire à une coalition parlementaire identique à la coalition électorale : M. Doumergue, magistralement secondé par M. Caillaux, constitue un Cabinet radical-socialiste, « un Cabinet de Gauche » ne comprenant, fait significatif et rare, aucun des membres du Cabinet Barthou.

La première rencontre n'est d'ailleurs pas une victoire très brillante, car la majorité est de 283 voix contre 214[69] et le Cabinet est sauvé par l'abstention bienveillante du groupe socialiste, abstention qui ne doit pas tarder à se transformer en soutien, annonciateur de l'alliance électorale.

68. 2 décembre 1913 : l'amendement Delpierre, Rodin et Lavoisière, repoussé par la Commission et accepté par le Gouvernement, est rejeté par 290 voix contre 265, 15 abstentions (dont le Président de la Chambre), 27 absents.

La majorité à l'exception de M. de Ramel (Droite) est exclusivement composée de membres des groupes de Gauche ; elle compte :

Rad.-soc.	121
Soc. unifiés	69
Gauche rad.	57
Rép.-soc.	27
Gauche dém.	10
Indépendants	3
Union rép.	1
Progressiste	1

69. 13 décembre 1913 : un amendement A. Lefèvre à l'ordre du jour de confiance (dont la première partie est votée par 293 voix contre 137), est repoussé par le Gouvernement qui pose la question de confiance et par la Chambre — 283 voix contre 214, 75 abstentions, 20 absents —.

La *majorité* ne comprend, sauf quelques adhérents de la Gauche démocratique et 10 socialistes unifiés, que des membres des trois groupes : radicaux-socialistes, Gauche radicale, républicains-socialistes.

La *minorité* et les *abstentions* se décomposent ainsi :

Rad.-soc.	12	1
Gauche rad.	12	9
Rép.-soc.	2	1
Gauche dém.	45	5
Progressistes	47	
Action libérale	29	
Union rép.	28	
Indépendants	18	2
Soc. unifiés		57
Droite	21	

Le résultat des élections législatives de 1914 ne laisse place à aucun doute : les partis de Gauche, socialiste, radical-socialiste, Gauche radicale, viennent de remporter en commun la majorité des sièges[70]. Il est naturel de tenter franchement une expérience nouvelle de *Gouvernement de Bloc*, sinon avec la participation du parti socialiste, du moins avec son soutien continu. De plus un homme a la confiance des groupes coalisés, le nom de Viviani est sur toutes les lèvres et cet ancien socialiste semble destiné à unifier les aspirations multiples mais convergentes de la « majorité de Gauche ».

Le Président de la République charge cependant Ribot de former un Cabinet de *Concentration et d'Union nationale*[71]. Le résultat est très naturellement décevant. Le Cabinet Ribot qui ne compte que des membres de la Gauche radicale et des républicains de gauche, auxquels s'ajoutent 5 sénateurs, et que la présence de Bourgeois, de Chautemps et de Peytral ne suffit pas à orienter à gauche, entre en fonctions le 9 juin ; le 12 juin, dès après la lecture de la déclaration ministérielle, un ordre du jour impliquant la confiance est repoussé par 306 voix contre 262 : les socialistes unifiés, les républicains socialistes joignent tous leurs suffrages aux radicaux et font obstacle à la nouvelle tentative de *Concentration*[72]. Viviani accède enfin au pouvoir

70. *Supra*, p. 96.

71. Le rôle du Chef de l'Etat en cette occasion a été exposé ci-dessus, p. 296. Il convient de ne pas oublier que les difficultés extérieures et la nécessité du maintien de la loi de trois ans, pouvaient alors justifier une dérogation aux principes parlementaires qui avaient fait, au surplus, la preuve surabondante de leur extrême souplesse.

72. Scrutin sur l'ordre du jour de confiance, 12 juin 1914 :
568 votants, majorité absolue : 285

	Pour	Contre	Abstentions	Absent
Soc. unifiés	102			
Rad.-soc.	*165*			
Rép. soc.	25	20	15	
Gauche rad.	7			
Ind. de Gauche	7	*100*	10	1
Progressistes		60		
Action libérale				
Droite		82	6	
Indépendants				
	306	*262*	*31*	*1*

Il importe cependant de remarquer que l'un des groupes traditionnellement

le 13 juin 1914. Pourtant, telles sont les inconséquences auxquelles mène l'autonomie absolue des groupes parlementaires que, même au lendemain d'une victoire commune, l'unité d'action est impossible ; dès le premier vote, le parti socialiste que la déclaration ministérielle n'a point satisfait — « c'est du pur Ribot », « c'est tout Ribot, la franchise en moins », crie-t-on sur les bancs de l'Extrême-gauche — se confine, non plus même dans une maussade abstention, mais dans l'opposition ouverte. Comme la confusion est encore plus grande dans le camp des vaincus, beaucoup d'entre eux donnent leurs voix au Cabinet, les autres demeurant dans l'expectative[73]. Aussi bien, il est impossible d'imaginer quelle aurait été la carrière de ce Ministère si la déclaration de guerre n'avait tragiquement mis fin à la lutte des tendances parlementaires.

Section III
Du « Cartel » à l' « Union nationale »

De 1920 à 1936 la pratique parlementaire française est orientée, sinon vers le système des deux partis, du moins vers

classés à gauche, la Gauche radicale se sépare du bloc radical et socialiste et se révèle acquis intégralement à la Concentration. Cette attitude est conforme aux précédents, Rouvier Briand, Barthou et elle annonce de très loin les Ministères Briand de 1925-1926 et Steeg de 1930, sinon les tentatives Sarraut, Boncour, Daladier de 1933-1934.

73. 16 juin 1914. Vote sur priorité de l'ordre du jour de confiance, question de confiance posée.

	Pour	Contre	Abstentions	Absents
Soc. unifiés		102		
Rad. unifiés	141	18	8	1
Rép.-soc.	25		3	
Rad. non unifiés.....	79			1
Rép. de gauche	53			2
Gauche dém.	34		2	1
Progressistes	30	1	35	
Droite et action libérale		18	50	
	362	139	98	5

celui des deux grands cartels antagonistes. Les habitudes électorales, les alliances pour la conquête du pouvoir imposent une division bipartite du Corps électoral et de l'Assemblée. A l'approche des consultations électorales, il n'est bruit que de Bloc national, de Cartel, de Front populaire, tous vocables prouvant l'existence de deux grandes fractions adverses. En dépit de cette tendance originelle tout Gouvernement de parti rencontre une suite d'obstacles contre lesquels il trébuche sans tarder. A la discipline électorale succède en effet l'indépendance parlementaire ; à la force profonde d'un *two party system* s'opposent les tenaces habitudes conciliatrices. La dissemblance entre les formations électorales et les formations parlementaires est provoquée finalement par l'autonomie complète des partis au sein du même bloc ou du même front. Les élus qui ont groupé sur leur tête des voix venant de plusieurs partis ne sont plus au sein de l'Assemblée que les hommes d'un groupe et le Cabinet lui-même sera le Cabinet d'une coterie et non le Comité poussé par la majorité tout entière : il est bien « soutenu » par tous les groupes, mais tous ne se sentent pas intégralement solidaires de ses actes et certains même ne manquent point de dégager leur responsabilité et de reprendre de temps à autre leur liberté. L'union a été sincère et naturelle pendant la lutte électorale, l'indépendance est farouchement revendiquée après la victoire pour que chaque parti puisse se préoccuper de ses intérêts électoraux, quitte à les mettre en commun plus tard, lorsque la situation sera telle qu'il estimera que l'arbitrage lui est devenu favorable.

Lorsque *Cartel* et *Concentration* ont tour à tour échoué il est fait appel à une troisième formule de Gouvernement : l'*Union nationale*. Une trêve politique est conclue en apparence ; un homme d'Etat groupe sous son autorité des ministres qui sont traditionnellement des adversaires politiques. La *Concentration* est dépassée grâce à la participation des éléments extrêmes de l'Assemblée. Le Cabinet ainsi constitué pour une œuvre de redressement national accomplie dans l'unanimité est contraint de se retirer lorsque les passions politiques se réveillent et lorsque les alliances électorales l'emportent à nouveau sur les alliances parlementaires.

Cette dernière phase de l'histoire parlementaire présente d'ailleurs une caractéristique importante : elle se subdivise en deux périodes d'une durée presqu'égale et qui sont en quelque sorte la reproduction fidèle l'une de l'autre, la majorité évoluant presque de la même manière de huit ans en huit ans.

Ainsi de janvier 1920 à avril 1925, le *Gouvernement de parti* est appliqué, réserve faite de l'indépendance des éléments au sein du même bloc vainqueur aux élections. D'avril 1925 à juillet 1926, la tendance concentrationniste provoque une grande instabilité qui est accrue par la rupture de la coalition initiale : le Cabinet est hésitant entre les deux formules et il est rejeté vers une majorité de Concentration qui deviendra vite une minorité, par la défection volontaire d'une partie de ses soutiens primitifs. L'*Union nationale* met fin de 1926 à 1928 à ces épuisantes variations.

Parallèlement, de 1928 à fin 1932, avec de multiples repentirs, la tendance dominante est à la formation de deux fractions parlementaires correspondant aux cartels électoraux. De décembre 1932 à février 1934 : oscillation incessante entre le système des deux cartels et celui de la *Concentration*. Celle-ci conserve de fidèles partisans et elle est obligatoire en raison de l'attitude intransigeante des alliés de la veille. Mais comme les groupes du Centre ne suffisent pas à constituer une majorité, l'instabilité ministérielle semble chronique. Enfin de 1934 à 1936 le renouvellement de l'expérience de l'*Union nationale* n'est point, comme en 1926-1928, couronné de succès. La conception primitive se transforme finalement en la plus banale et provisoire des *Concentrations*.

Bien que cette renaissance périodique des formes identiques ait un intérêt certain on se contentera dans la présente Section d'étudier en détail la première phase 1920-1932, et particulièrement de décrire les évolutions de la majorité qui, de 1924 à 1926, font passer du *Cartel* à l'*Union nationale*. Ces faits suffiront à prouver le rôle du conflit des formules de Gouvernement sur la production des crises ministérielles [74].

74. De 1920 à 1935, l'instabilité des Cabinets n'est pas excessive et surtout

Le Sénat a renversé le 10 avril 1925 le Cabinet Herriot, radical-socialiste homogène avec soutien socialiste, qui, au pouvoir représente la coalition électorale dite du *Cartel des gauches.*

elle n'est pas provoquée par la Chambre des Députés. C'est en effet au Corps électoral lui-même qu'a été imputée la crise Poincaré de mai 1924. C'est le fait, direct ou involontaire, du Président de la République qui provoque la retraite du Cabinet Millerand en septembre 1920, Briand en janvier 1922 et François-Marsal en juin 1924. Il ne resterait donc plus à étudier que la crise Leygues de janvier 1921, la brève crise Poincaré de mars 1924 et la crise Herriot d'avril 1925. La première, bien qu'elle ait été provoquée par un vote formel de défiance de la Chambre, relève nettement de l'action présidentielle ; la troisième illustre le tableau de chasse du Sénat ; ni l'une, ni l'autre ne sont donc de nature à faire comprendre l'importance des variations de la majorité.

La « Chambre bleu-horizon » issue des élections législatives du 16 novembre 1919 n'est pas précisément disciplinée puisque le *Bloc National*, à peine victorieux, donne naissance à plusieurs groupements autonomes. Mais la majorité est si considérable que l'inconvénient de cette dispersion de forces n'est pas trop sensible. De plus pendant longtemps le groupe radical-socialiste mêle ses voix à celles des groupes modérés et même lorsqu'il passe à l'opposition le sort du Cabinet n'est point menacé (*a*).

Cette sécurité parlementaire n'est d'ailleurs que relative. Au sein de la majorité même des francs-tireurs sont toujours sur la brèche et les Présidents du Conseil doivent compter d'une part avec les outrances royalistes de M. Daudet, d'autre part avec l'intelligente combattivité des anciens lieutenants du Président Cle-

a) On le vit à deux reprises. En premier lieu le 30 novembre 1920, le rétablissement des relations diplomatiques avec le Vatican fut voté par 387 voix contre 195 (10 abstentions et 23 absences) ; la minorité comprenait notamment 63 socialistes, 66 radicaux-socialistes, 22 républicains-socialistes et 25 membres de la Gauche républicaine indépendante.

Le second passage des radicaux à l'opposition fut beaucoup plus net : le 15 juin 1923, une grande séance met aux prises Poincaré et divers interpellateurs : Ybarnégaray, Klotz, Herriot. Certains y ont vu « la première bataille de la politique intérieure depuis dix ans » (*Revue politique et parlementaire*, 1923, t. 3, p. 107). Le Président du Conseil, qui n'aime pourtant pas les attitudes trop tranchées, car il se souvient d'avoir été le conciliateur « professionnel » à l'Elysée, est amené à prendre position : il rejette hors de son bord Daudet et les conservateurs compromettants, mais il écarte aussi ceux qui caressent un rêve d'accord électoral avec les partisans de la propriété collective (*J. off.*, Déb. parl. *Chambre*, session ordinaire, 1923, p. 2566, col. 3) ; M. Herriot déclare aussitôt que son parti a compris l'allusion et accepte le défi : c'est la cassure nette : le Cabinet obtient 356 voix contre 162. Poincaré a beau prêcher l'exclusion des extrêmes, il a en fait reconstitué les deux blocs antagonistes. L'attitude du Président Millerand, et surtout l'approche des élections, devaient cristalliser et aggraver cette situation parlementaire (voir à ce sujet la motion Chautemps votée le 19 octobre 1923 par le Congrès radical) bien que la personne même du Président du Conseil fut l'objet de ménagements certains. Sur l'importance de ce débat, cf. M. Privat, *Les heures d'André Tardieu*, p. 45.

Théoriquement, à la Chambre des Députés, la majorité n'est pas atteinte ; pratiquement l'un des quatre groupes coalisés, la *Gauche radicale*, donne des signes de lassitude. Le 9 avril 1925, une interpellation Cazals, de pure complaisance, doit permettre au *Cartel* de montrer sa force vis-à-vis de l'hostilité sénatoriale. Bokanowski et M. François-Poncet réclament l'*Union nationale* et le scrutin ne donne au Gouvernement que 290 voix, au lieu de 315 à 320 qu'il a groupées jusqu'alors. Sur les 42 membres de la Gauche radicale, plus de la moitié ont voté contre ou se sont abstenus. Le Cartel subsiste mais il s'amenuise et la Chambre ne s'insurge pas contre l'action de la Haute-Assemblée qui, dès le lendemain, met le Ministère en minorité.

menceau : MM. Tardieu, Mandel et Klotz. Le Cabinet de M. Millerand lui-même n'est pas exempt de tourments : dès la première prise de contact avec la Chambre, il obtient le 22 janvier 1920 la médiocre majorité de 275 voix contre 23 avec 297 abstentions, parmi celles-ci figurent les 180 membres de l'Entente républicaine, 47 membres de la Droite et 70 socialistes. Très vite, il est vrai, ses troupes s'assagissent. Les avatars de M. Leygues ne peuvent être interprétés comme l'indice d'une rupture de la majorité, il est congédié le 12 janvier 1921 par 447 voix contre 116 (34 abstentions et 18 absences) et l'importance de cette opposition qui englobe presque tout le monde interdit toute interprétation. La majorité de M. Briand en 1921, massive à l'origine — 462 voix contre 77 le 20 janvier — subit parfois de significatives amputations qui pourraient être annonciatrices d'une majorité de Concentration ; ainsi le 26 mai, le débat sur les interpellations Tardieu et Klotz relatives aux réparations est clos par un vote donnant 391 voix au Gouvernement contre 157 ; dans la minorité voisinent 62 socialistes et communistes et environ 60 membres de l'Entente ; le 26 octobre après plusieurs jours d'interpellations sur la politique générale et des discours très incisifs de MM. Mandel et Tardieu, enjoignant au Président du Conseil de ne point « flirter » avec les radicaux-socialistes, le président de l'Entente républicaine, Arago lui-même, attaque Briand qui doit se contenter de 359 voix contre 178. Ce dernier vote permettait à un observateur aussi avisé que François-Albert de se demander si le Bloc National n'allait pas se désagréger (*b*).

La chute inopinée du Cabinet Poincaré le 26 mars 1924 est un simple accident et non point l'effet d'une vague de fond renversant les coalitions nouées depuis plus de quatre ans : tous les groupes de la majorité habituelle sont divisés et le Président du Conseil constitue le nouveau Cabinet.

---

b) *Revue politique et parlementaire*, 1923, t. 3, p. 117 et suiv. « Il est dans la « destinée de M. Briand de désagréger tous les groupements forts qui se ren- « contrent sur sa route. Il y a douze ans le parti radical-socialiste s'émiettait « sous ses pas ; c'est aujourd'hui l'Entente qui subit le même sort... J'entends « encore l'un des plus fougueux modérés d'avant-guerre : nous aimons Briand « contre les radicaux, il porte en lui une force irrésistible de dissolution ». « Ironique retour des choses d'ici-bas ! ».

Désormais les six Gouvernements[75] qui se succèderont jusqu'au 21 juillet 1926 — deux Cabinets Painlevé, trois Cabinets Briand, un Cabinet Herriot — illustreront par leurs échecs la grande lutte du *Cartel* et de la *Concentration*. Il est difficile de les classer sous l'un ou l'autre de ces chefs, tour à tour des majorités contradictoires les soutiennent et leur composition subit fort peu de modifications ; néanmoins il est admissible de les considérer comme des Cabinets de Concentration, puisqu'ils tendent de plus en plus à le devenir, et puisque, de plus, en plus le Cartel primitif se disloque tandis que se constitue un « Cartel réduit » d'opposition.

75. *A.* Composition comparée des Ministères du 14 juin 1925 au 19 juillet 1926.

	Ministres							Sous-Secrétaires d'Etat						
	Herriot (a)	Painlevé (a)	Painlevé (b)	Briand (a)	Briand (b)	Briand (c)	Herriot (b)	Herriot (a)	Painlevé (a)	Painlevé (b)	Briand (a)	Briand (b)	Briand (c)	Herriot (b)
Sénateurs	4	5	4	4 (puis 5)	3 (puis 4)	5	3							
Députés														
oupe républ.-socialiste	1	3	3	3	2	1	1	2	1	2	2	2	2	1
oupe radical-socialiste	7	3	6	3	3 (puis 2)	2	6	2	4	2	2	1	2	4
uche radicale	1		1	2 (puis 1)	2	1	1	1	2	2	3	4	2	1
uche républ. démocrat.													1	
uche indépendante							1							
publicains de gauche				1	2	2	1						2	1
cun groupe		1			1	1								1
Non parlementaires	1	1				1								

B. Le Cabinet Painlevé du 17 avril 1925 compte 1 ministre et 2 S.-S.E. du Cabinet précédent.
— Painlevé — 29 octob. 1925 — 9 — et 5 — — —
— Briand — 28 nov. 1925 — 10 — et 5 — — —
— Briand — 9 mars 1926 — 9 — et 6 — — —
— Briand — 23 juin 1926 — 9 — et 3 — — —
Cabinet Herriot du 19 juillet 1926 ne compte aucun ministre ni aucun S.-S.E. du Cabinet précédent.

L'échec d'une tentative de Briand, et la personnalité de Painlevé, l'un des vainqueurs du 11 mai 1924, donnent une allure cartelliste au Cabinet du 17 avril 1925 mais cette impression première est atténuée par le refus catégorique du Conseil national socialiste de participer au pouvoir (14 avril), et par la composition du Ministère au sein duquel domine l'élément républicain socialiste et socialiste indépendant, apte à toutes les accommodations et dont le prototype est Briand lui-même. Le 21 avril, une majorité de Gauche, très pure et solide d'apparence sanctionne la lecture de la déclaration ministérielle — 304 contre 218 — et le *Cartel* semble reconstitué [76].

Mais cette première prise de contact est démentie par l'épreuve des faits. Ne retenons que les caractéristiques scrutins des 26 juin et 12 juillet 1925 : pour la première fois, sur un point d'importance capitale s'entend, les socialistes passent dans la minorité et sont remplacés par les groupes du Centre ; les radicaux-socialistes, les républicains socialistes eux-mêmes sont profondément divisés. La majorité de Concentration est formée et le Cartel est rompu [77 et 78]. Désormais tous les Cabinets seront soumis aux fluctuations de la coalition parlementaire, ils devront se conten-

76. 21 avril 1925 : Le Gouvernement pose la question de confiance sur les mots « et repoussant toute addition » qui sont adoptés par 304 voix contre 217, 41 abstentions, 16 absents.

La *minorité* et les *abstentions* se décomposent comme suit :

Effectif du groupe		Contre	Abstentions
41	Gauche rad.	8	3
44	Gauche rép.-dém.	42	2
14	Démocrates	14	
36	Rép. de gauche.....	30	2
104	U.R.D.	103	
28	Aucun groupe.....	21	4
139	Rad.-soc.		2
98	Soc. S.F.I.O.		2
26	Com		26

77. Le 26 juin 1925 : 1° La loi autorisant le ministre des Finances à passer avec la Banque de France une convention augmentant de 6 milliards le chiffre des avances à l'Etat et de la circulation est votée par 328 voix contre 119 et 130 abstentions (la majorité ne compte que 200 voix de Gauche et les socialistes se sont abstenus).

2° Un projet socialiste de prélèvement sur le capital est repoussé par 319 voix contre 206. *Majorité de Concentration.*

ter de majorités de rechange et ils seront renversés par la conjonction des extrêmes. Painlevé et surtout Briand dominent cette période caractérisée par la chute et la reconstitution d'un Ministère à peu près invariable dans sa composition.

La majorité de Gauche, en effet, n'entend point abdiquer aussi vite. C'est ainsi que le 27 septembre, M. Herriot prononce

Les voix de Gauche se répartissent ainsi :

	Pour le projet	Contre le projet	Abstentions	Absences
Soc. S.F.I.O.	103			
Rad.-soc.	*52*	*58*	22	7
Rép.-soc.	17	17	5	
Gauche rad.	5	31	4	

78. Le 12 juillet le Gouvernement pose la question de confiance contre un amendement Bedouce relatif à la taxe sur le chiffre d'affaires, il obtient 295 voix contre 228 ; le fait notable est la formation d'un *Cartel réduit de minorité*. Tous les socialistes, les 2/3 des radicaux-socialistes, la moitié des républicains-socialistes.

	Pour		Contre		Abstentions	Absents
Com.			29			
Soc. S.F.I.O.			103			
Rad.-soc.	43		77	(196)	6	10
Rép.-soc.	20	(96)	16		1	5
Gauche rad.	33				1	
Gauche dém.	41		3			3
Rép. de gauche	33					4
U.R.D.	101					
Démocrates p.	14					
Divers	10				9	4
	295		228		17	26

A ce sujet Ed. Julia rapporte dans la *Revue politique et parlementaire* (1925, t. 3, p. 287) l'article suivant du *Quotidien* :

« Une ère est close. La Chambre du 11 mai n'est plus que la Chambre du « 12 juillet. Le Ministère de Concentration que certains réclament, on l'a. Le « groupe socialiste n'est plus dans la majorité. La majeure partie des radicaux non « plus. Le Centre et la Droite par conséquent s'y trouvent au grand complet. « Le conservatisme social du Sénat domine la politique française ».

A la suite de ce vote, le 13 juillet M. Vincent Auriol donne sa démission de Président de la Commission des Finances et le 17 août le Congrès national du parti socialiste de Paris, repousse par 2210 mandats contre 559 la politique de collaboration et de soutien du Cabinet Paintelvé. A quoi la « *Dépêche de Toulouse* » répond par une menace de Concentration officielle :

« Prenez garde que, lassés, les radicaux n'appliquent la méthode du raisonne- « ment par l'absence et ne s'en remettent à M. Maginot du soin de réaliser le « programme radical ».

à Mont-de-Marsan un discours dont l'idée directrice est que le Cartel n'est pas mort et ne doit pas mourir ; le 11 octobre à Lyon, il reprend le même thème. Le débat principal a pour cadre le Congrès radical-socialiste de Nice. Dès son discours inaugural du 15 octobre, le Président Herriot prononce une phrase décisive : « Ainsi se définit notre premier devoir : ne rien faire qui soit une atteinte au Cartel »[79]. Le résultat, après diverses péripéties[80] est acquis le 27 octobre ; le Cabinet n'a pu supporter le chaud et froid de ces majorités opposées et successives. Une note officieuse l'exprime ainsi : « Convaincu que l'effort urgent de redresse-« ment national ne peut être poursuivi sans la certitude préalable « d'une majorité stable, le Gouvernement a maintenant décidé « de remettre sa démission entre les mains de M. le Président « de la République ».

« La néfaste et hypocrite politique dite de Concentration est « écartée du chemin ministériel. La Délégation des Gauches reprend « ses droits », ainsi s'exprime G. Ponsot dans l'*Ere Nouvelle* au lendemain de la formation du Cabinet Painlevé du 30 octobre 1925. Remaniement plutôt que formation nouvelle, puisque neuf ministres sur quatorze demeurent en fonctions, mais remaniement significatif : le parti radical-socialiste obtient six portefeuilles au lieu de trois, et il délègue au sein du Cabinet deux de ses chefs, MM. Chautemps et Daladier. Pourtant le 2 novembre le Conseil national socialiste adopte une motion Paul Faure refusant le soutien[81] et le Cabinet se trouve sans majorité véritable. Le 3 novembre il obtient 221 voix, la minorité n'est que de 189

79. La situation est précisée par le vote d'une motion Dominique : « Le Congrès « du parti radical et radical-socialiste, fidèle au programme du Cartel acclamé « le 11 mai 1924 par le pays, invite les élus du parti à ne soutenir qu'un Gouver-« nement résolument décidé à appliquer ce programme sans faiblesse ; groupant « ainsi tous les élus de la démocratie et écartant par là même de sa majorité « les partis trois fois vaincus depuis 1924. Il leur demande, en conséquence, tout « en respectant l'unité de vote, de ne mêler en aucune façon leurs suffrages à ceux « des vaincus du Bloc National ».

80. Voir *supra*, p. 3.3 et 368.

81. Motion Paul Faure, adoptée par 1436 mandats contre 1228 : « Le Conseil national, après avoir entendu la relation des entretiens du Comité politique du groupe parlementaire avec le chef du nouveau Gouvernement, déclare que les décisions des Congrès antérieurs du parti lui commandent d'inviter le groupe parlementaire à ne pas accorder sa confiance au Cabinet Painlevé. Il laisse, au groupe, le soin d'apprécier s'il doit refuser sa confiance sous la forme d'un vote hostile ou de l'abstention motivée ».

et le nombre des abstentionnistes de 162[82]. Un tel scrutin n'engage à rien et deux solutions sont possibles : le Cartel si les socialistes rentrent dans la majorité ; la *Concentration* si les 54 abstentionnistes du Centre et quelques opposants de Droite se joignent aux trois groupes de Gauche. Le 20 novembre, c'est le Cartel qui joue à l'occasion de l'examen des projets financiers du Gouvernement[83]. Il suffira le 22 novembre d'une escarmouche entre le rapporteur général, M. Lamoureux, et le Gouvernement pour anéantir cette majorité. Le Cartel a persisté, mais il est devenu minorité, et cette fois la rupture provient de la Gauche radicale, donc de l'élément favorable à la *Concentration*[84].

82. 3 novembre 1925 : l'ordre du jour de confiance approuvant la déclaration du Gouvernement est voté par 221 voix contre 189, 162 abstentions, 4 absents par congé, et 8 sièges étant vacants.

	Pour	Contre	Absententions
Com.		26	
Soc. S.F.I.O.	1		98
Rép.-soc. et soc.-français.	39		4
Rad.-soc.	135		4
Gauche rad.	32		9
Gauche rép.-dém.	8	19	17
Rép. de Gauche	4	7	25
Démocrates		14	
U.R.D.		103	1
Aucun groupe	2	20	4

83. 294 voix contre 250 et 25 abstentions, 5 absents, 96 socialistes, tous les radicaux et tous les républicains-socialistes forment la majorité, par contre la Gauche radicale se divise plus nettement qu'à l'ordinaire : 20 membres donnent confiance au Cabinet, 10 votent contre et 11 s'abstiennent.

84. 22 novembre 1925 : l'article 5 du projet financier du Gouvernement est repoussé. Question de confiance posée.

Effectifs	Groupes	Pour	Contre	Abstention	Absents
26	Com.		26		
98	Soc. S.F.I.O.	97			2
42	Rép.-soc. et soc. français	39	1		2
139	Rad.-soc.	121	6	10	2
41	Gauche rad.	13	24	4	
44	Gauche rép.-dém.		44		
37	Rép. de gauche	1	36		
14	Démocrates		14		
104	U.R.D.		103	1	
29	Aucun groupe	4	24	1	
		275	278	16	6

Les trois Cabinets : Briand-Loucheur, qui devient très vite Briand-Doumer, Briand-Péret, Briand-Caillaux, amènent une inextricable confusion dont il ne sera possible de sortir que par l'emploi de la troisième formule de Gouvernement, l'*Union nationale* qui trouve déjà des partisans. Un fait nouveau se produit le 24 novembre : le groupe socialiste se déclare prêt à prendre le pouvoir soit seul, soit en ayant la prépondérance dans un Gouvernement de coalition ; sinon il refuse de collaborer et même, le 26 novembre, de soutenir un Cabinet radical. Le 11 janvier 1926, cette prétention sera réitérée. Dès lors c'est la ruine du Cartel car la *Gauche radicale* refuse ses voix à un Président du Conseil socialiste et elle s'oriente sous l'impulsion de son nouveau président Raoul Péret (10 décembre 1926), vers la *Concentration*. Dès le 22 novembre, elle s'abstient de participer aux réunions des groupes de Gauche, si bien que, comme le dit l'*Ere Nouvelle*, « la majorité est introuvable » [85] car les deux tiers des radicaux et la moitié des républicains socialistes sont hostiles à la *Concentration*. Devant ces exigences contradictoires, M. Herriot renonce le 26 novembre à constituer un Ministère, cartelliste et c'est finalement Briand qui, le 28, est nommé Président du Conseil. Pour la première fois depuis 1924 deux républicains de gauche sont ministres.

Le 3 décembre, la nouvelle majorité se cristallise à l'occasion du vote sur l'ensemble du projet financier du Gouvernement [86]

85. *Ere Nouvelle* du 24 novembre 1925.
« Un Ministère du *Cartel* est désormais entre les mains des communistes et de « la Gauche radicale. Un Ministère de *Concentration* et repoussé par tous les « partis, un Ministère d'*Union nationale* est voué à un échec certain par l'opposi- « tion intransigeante du Cartel radical et socialiste ».

86. 3 décembre 1925, scrutin sur l'ensemble du projet financier.

	Pour	Contre	Abstentions	Absents
Rad.-soc.	135		3	1
Soc. S.F.I.O.	1	46	47	4
Rép.-soc.	40	1		1
Gauche rad.	40			
Aucun groupe	6	21	2	
Gauche dém.	16	16	12	
Rép. de gauche	17	7	12	1
U.R.D.	2	99	3	
Démocrates		14		
Com.		25	1	
	257	229	80	7

— 257 contre 229 —. Elle englobe la totalité des radicaux-socialistes, des républicains socialistes, de la Gauche radicale, la moitié des républicains de Gauche et de la Gauche démocratique, mais elle est insuffisante et se trouve à la merci de la moitié du groupe socialiste qui s'est abstenu. Elle ne peut être renforcée, lque par l'admission de la Droite, or si cet événement se produit ꝑ plus grande partie du groupe radical fera défection et l$_e$ Cabinet tombera. Toute la vie du Ministère Briand est dans cette alternative. Tout est, d'ailleurs, contradictoire : le 28 décembre, le groupe radical qui est de la majorité arrête, avec le groupe socialiste, son attitude sur le programme financier et ils déposent de concert en dehors du Gouvernement, une proposition de loi. Dès lors, *Cartel réduit* et *majorité gouvernementale* s'opposent, se pénètrent tour à tour ; le Cabinet laisse les propositions de la Commission des Finances concurrencer ses propres projets. Il se divise lui-même dans les scrutins auxquels elles donnent lieu, change de majorité plusieurs fois par séance importante, ne pose plus la question de confiance, bref subit et accroît l'anarchie où se débat le Parlement auquel toutes les tentatives de conciliation, ont fait perdre son ossature [87]. Tant va la cruche à l'eau

87. Quelques exemples suffiront :

Le 2 février 1926. — Vote d'une proposition Malvy visant à la réforme de l'impôt sur le revenu : 325 voix contre 200 = *Cartel initial.*

Le 3 février. — Doumer fait repousser la déclaration obligatoire du revenu : 295 contre 233 = *Concentration.*

Le 8 février. — Discussion de l'article 19 du projet de la commission relatif à la suppression des valeurs au porteur ; la disjonction demandée par M. Baréty est repoussée par 287 contre 233 = *Cartel resserré* (Gauche radicale, 13, hésitante). Doumer a critiqué l'article 79, mais les ministres s'abstiennent.

Le 9 février. — La proposition Duboin tendant à la suppression du dit article 79 est rejetée. 276 contre 252 = *Cartel resserré.* La Gauche radicale est plus hésitante encore (8) ; les communistes en font partie. Or quatre ministres se sont abstenus et les autres sont parmi la minorité...

Le 12 février. — Disjonction de l'article 86 du projet de la commission, relatif aux droits de succession prononcée par 326 voix contre 183 = majorité de *Concentration élargie,* caractérisée par : *a*) 56 radicaux dans la majorité, 44 dans la minorité (Cartel d'opposition), 36 s'abstiennent ; *b*) 101 membres de l'U.R.D. votent pour le Gouvernement ainsi que le Centre tout entier. Donc rupture incontestable du Cartel : c'est le retour à la majorité du 12 juillet 1925 (ci-dessus, p. 455). La question de confiance avait été posée.

Le 13 *février* 1926 : l'ensemble du projet financier est voté.

qu'à la fin elle se casse : le 6 mars 1926, comme les deux branches d'une tenaille, les éléments de rechange de la majorité Briand se rejoignent, socialistes et radicaux-cartellistes purs d'une part, Droite d'autre part, mêlent leurs bulletins et la *Concentration réduite*, capable de faire pièce à des abstentionnistes, s'avère incapable de vaincre la coalition d'opposition [88].

Les 221 voix qui, le 6 mars, se sont prononcées pour le Cabinet Briand, peuvent servir de base à une majorité de *Concentration* à condition d'attirer la quarantaine de radicaux et de républicains socialistes récalcitrants et la moitié de la Droite, amalgame nécessaire, mais amalgame impossible. Une autre solution, tout aussi hasardeuse, consiste à donner corps à la majorité du

	Pour	Contre	Abstentions	Absents
Rad.-soc.	118		6	12
Soc. S.F.I.O.			96	2
Rép.-soc.	31		5	5
Gauche rad.	40			
Gauche rép. dém.	21	11	1	2
Gauche indépendante	12		1	
Rép. de gauche	24	5	2	1
U.R.D.	5	84	11	4
Dém. pop.		1	11	2
Com.		26		
Divers	8	18	4	1
	259	145	137	29

Donc 189 cartellistes. Le Cartel est rompu, l'opposition est divisée, une majorité de Concentration réduite se manifeste.

88. Scrutin du 6 mars 1926 :

	Contre	Pour	Abstentions	Absents
Rad.-soc.	*30*	*84*	*15*	*7*
Soc. S.F.I.O.	93		2	3
Rép.-soc.	8	23	8	2
Gauche rad.	*1*	*36*	1	2
Gauche rép. dém.	7	21	6	1
Gauche indépendante		13		
Rép. de gauche	4	23	4	1
U.R.D.	80	7	13	4
Dém. pop.	6	7		1
Com.	26			
Divers	19	7	3	3
	274	221	52	24

131 voix de l'ancien Cartel.

12 juillet 1925 et du 13 février 1926 : inclure tout le groupe U.R.D., mais se contenter alors d'une trentaine de radicaux modérés ; or précisément c'est cette formule qui vient d'échouer le 6 mars. De toute façon l'action de Briand tend à dissocier, à écarteler le groupe radical-socialiste et c'est en quoi, du point de vue strictement parlementaire, une telle action est nocive ; c'est par là que la *Concentration* est un ferment de désorganisation[89]. En tout cas il importe de souligner que c'est la minorité qui forme le Ministère ; le 9 une réunion des 221 a lieu et un ordre du jour reconnaît que « seule la constitution d'une majo-« rité de *Concentration* comprenant tous les républicains qui « acceptent de participer aux responsabilités du pouvoir peut « donner à un Gouvernement la stabilité nécessaire ». Muni de ce viatique, Briand remanie son Cabinet : 10 ministres sur 13 sont maintenus mais les *leaders* radicaux, MM. Chautemps et Daladier, sont remplacés par des personnalités plus conciliantes, MM. Malvy et Lamoureux. Enfin Péret aux Finances incarne la tendance centriste. Le plus piquant est que ce Ministère de *Concentration* a le premier jour, 18 mars, une majorité de *Cartel* : une considération purement personnelle[89 bis] a amené le groupe socialiste dans la majorité et rejeté le Centre et la Droite dans l'abstention ou l'opposition. Par la suite la composition de la majorité varie au gré des objets proposés à l'examen de la Chambre et non pas en vertu d'une convenance réciproque entre le Cabinet et elle. Du 31 mars au 3 avril on peut enregistrer quatre majorités de *Concentration* — comprenant de 97 à 73 radicaux socialistes et de 13 à 18 U.R.D. — et deux majorités de *Cartel* où la Gauche radicale est désormais remplacée par le groupe communiste ; mais sur l'ensemble, alors que la question de confiance est posée, c'est la *Concentration* qui prévaut. Toutes ces majorités de rechange ont d'ailleurs

89. La réunion du groupe radical du 8 mars montre l'existence de deux tendances divergentes : certains députés — dont M. Franklin-Bouillon — préconisent l'abandon du *Cartel* et l'élargissement des 221 ; les sénateurs du parti les appuient ; d'autres veulent le maintien du *Cartel* avec soutien socialiste.

Le groupe républicain socialiste est également divisé ; les républicains de gauche demandent la *Concentration*.

89 *bis*. Il s'agit de l'accueil fait par la Droite à M. Malvy, ministre de l'Intérieur.

un trait commun, leur ténuité. Elles oscillent entre 202 et 279 voix, se stabilisent finalement à 237 voix. Il n'y a plus un Gouvernement, mais un simple organe d'introduction de projets ; il n'y a plus de majorité, mais des groupements fortuits de députés obéissant à des réactions instinctives et non à une volonté profonde et continue.

Cependant, le 25 mai 1926, le Congrès socialiste de Clermont-Ferrand vote par 2288 mandats et 694 abstentions une motion Blum-Faure-Zyromski recommandant au groupe parlementaire de « pratiquer une politique d'opposition, claire, vigoureuse, énergique » contre le Gouvernement de *Concentration*. Dès la rentrée de la Chambre, le 27 mai, le Président du Conseil charge à fond contre ces ennemis déclarés et, sur ce trait d'énergie, sa majorité atteint 320 voix contre 209. Mais c'est la fatidique majorité des 12 juillet 1925 et 13 février 1926 dont l'apparition semble devenir l'indice d'une crise imminente, puisqu'elle est constituée par le rapprochement de 53 radicaux et de 100 membres de l'U.R.D. En face se constitue le *Cartel réduit* composé de 97 S.F.I.O., 67 radicaux et 13 républicains socialistes auxquels se joignent, pour l'opposition seulement, les 28 communistes [90].

La même majorité se retrouve le 1er juin (313 voix), mais elle ne compte plus que 35 radicaux ; 29 membres de ce groupe ne sont plus dans l'opposition mais s'abstiennent ; cette hostilité moins intense serait d'heureux augure si précisément Briand ne venait dans un pathétique discours de définir le meilleur

90. Scrutin du 27 mai 1926 sur l'ajournement du débat financier réclamé par MM. Auriol et Blum (question de confiance posée) :

Rad.-soc.	53	67	13	3
Soc. S.F.I.O.		97	1	
Rép.-soc.	22	13	1	4
Gauche rad.	37	1	2	
Gauche rép.-dém.	32		1	1
Gauche indépendante	16			
Rép. de gauche	31			1
U.R.D.	100			
Dém. pop.	9		5	
Com.		28		
Divers	20	3	6	2
	320	209	29	11

moyen d'affaiblir le Gouvernement : « C'est de lui enlever une cer-
« taine dose de sang, d'un coup de lancette habile, et de renou-
« veler l'opération souvent. Quand il est anémié, il tombe tout
« seul, on se désintéresse de sa chute et l'on dit : « nous n'en
« avons pas la responsabilité »... Le système de la goutte de
« sang consiste à ne pas voter contre le Gouvernement, mais
« à s'abstenir. Il consiste à faire apparaître une majorité telle
« que ceux qui enregistrent une pareille victoire ont le droit de
« dire : une victoire à la Pyrrhus »[91].

Après cette manifestation remarquable et trop claire, le Ministère songe à se retirer. Dans la presse, les protagonistes de l'*Union nationale* accentuent leur pression. Le 11 juin une interpellation Franklin-Bouillon est annoncée. Finalement le 15, M. Péret donne individuellement sa démission de ministre des Finances et la lettre qu'il adresse au Président du Conseil pose sans ambiguïté la question qui préoccupe tous les esprits : « Le pays pour reprendre confiance attend une réconciliation
« des partis. Il considère que, dans les heures graves qu'il
« traverse, tous les partis devraient se trouver représentés au
« sein du Gouvernement et être associés aux responsabilités du
« pouvoir. Un Ministère d'*Union nationale* pourra seul, à ses
« yeux, amener le salut du franc... Toutes les consultations
« auxquelles j'ai procédé aboutissent à cette conclusion qu'elle
« (la situation) ne peut s'améliorer que par la constitution d'un
« Cabinet élargi, réalisant l'union de toutes les forces parlemen-
« taires pour une action commune ». Le Cabinet ne peut que s'incliner devant cette mise en demeure ; le jour même il se retire après avoir une fois de plus obtenu une majorité de 309 voix contre 195.

Depuis un an, les positions parlementaires ont changé. Alors que l'année 1925 a été animée par la lutte persistante des grandes disciplines *Cartel* et *Concentration*, il ne s'agit plus maintenant que du dilemne *Concentration* ou *Union nationale*, et le heurt est moins rude, car la *Concentration* n'a jamais été

91. Séance du 1er juin 1928, *J. off.*, *Chambre*, p. 2312, col. 1 et 2.

qu'à l'état de velléité, et si l'*Union nationale* tarde à s'imposer c'est plutôt par l'existence d'une cohérente minorité de *Cartel* qu'il faut briser et dissocier pour réaliser le nouveau mode de groupement. Cela ne va pas sans de véritables spasmes et la chute de deux autres Ministères, plus éphémères encore que les précédents[92]. Le 18 juin l'idée d'un grand Ministère englobant MM. Herriot et Poincaré est abandonnée. Du 19 au 20 juin, c'est alors une nuit « historique »[93] : M. Herriot doit renoncer à son tour à élaborer un Cabinet où la Droite serait représentée par MM. Piétri, Lucien Romier et Champetier de Ribes. Dès lors une seule formule subsiste applicable par un seul homme : la *Concentration républicaine* de M. Briand, qui avait dit à la presse réunie : « Je vais m'inspirer des majorités qui se sont formées et qui après tout m'ont soutenu ».

Le 23 juin, après une série de dérobades et de controverses passionnées, le Cabinet est construit avec les débris de l'ancien dont la démission est dès lors incompréhensible : 9 ministres d'hier en font partie ; une fois de plus c'est le « replâtrage » et la pérennité individuelle conjuguée à l'instabilité collective ; Et pourtant le Ministère est tout autre : M. Caillaux occupe le Ministère des Finances, le Général Guillaumat a la Guerre. De bonnes âmes émues parlent de dictature, de triumvirat... Le scrutin le plus caractéristique est celui du 9 juillet ; le 6 M. Caillaux a exposé sa politique financière, des interpellations et des interventions se sont donné libre cours ; un ordre du jour de confiance Falcoz recueille 269 voix contre 247 : majorité

92. Ordre du jour parti radical, 16 juin 1926 :
« Le Congrès du parti radical, fidèle à ses principes et à ses traditions, se déclare « prêt à prendre, dans les graves circonstances présentes, la responsabilité de « tous ses devoirs envers le pays et la République. Il réprouve comme contraire « au sentiment républicain, toute tentative politique, qui aurait pour but, sous « le couvert de l'*Union sacrée*, de remettre le pouvoir à une minorité condamnée « par le suffrage universel. Par contre, il est résolu à soutenir de toute sa confiance, un Gouvernement démocratique qui s'efforcera de réaliser l'union des représentants autour d'un programme vigoureux de restauration financière. Et « pour assurer le succès de cette politique, il rappelle à ses élus parlementaires « que l'union et la discipline sont pour eux un devoir impérieux envers leur « parti ».

93. Cf. G. Suarez, *Les heures héroïques du Cartel.*

médiocre acquise au prix d'une alliance entre les trois-quarts des radicaux et un tiers de l'U.R.D.[94]. L'action et la réaction entre les deux groupes extrêmes est la loi du système ; le Gouvernement est à la merci d'une défaillance volontaire ou accidentelle et ne se maintient que grâce à une profonde confusion politique.

Le 16 juillet est déposé un projet de loi en deux articles donnant au Gouvernement faculté de prendre toutes les mesures propres à réaliser le redressement financier et la stabilisation des monnaies. Le 17, après la lecture du rapport de M. Chappedelaine la séance devient solennelle. Le Président Herriot siège à son banc de député et non au fauteuil ; il est bientôt à la tribune, obéissant à sa conscience qui lui commande de parler, d'adjurer le Président du Conseil de ne pas dessaisir le Parlement de ses droits et de ses devoirs essentiels. Il voit le Parlement menacé, il sent rôder autour de lui des bruits de dictature[95]. Briand souligne le tragique de la situation et d'un mot très exact caractérise le point de vue parlementaire : « La « Chambre se trouve placée entre deux questions de confiance, « celle de son Président et celle du Gouvernement ». M. Marin s'écrie en substance : « l'article 2, c'est le texte même du « Rubicon », il est effroyable ». M. Caillaux justifie en vain le projet de loi ; la Chambre refuse de passer à la discussion des articles par 288 voix contre 243. La contexture du bloc gouvernemental est la même que celle du 9 juillet mais, alors que Centre et Droite

94. Vote sur l'ordre du jour Falcoz.

	Pour	Contre	Abstentions	Absents
Rad.-soc.	99	22	10	6
Soc. S.F.I.O.		96		
Rép.-soc.	20	11	6	3
Gauche rad.	32	2	5	1
Gauche rép.-dém.	23	7	4	
Gauche indépendante	14	1	1	
Rép de gauche	31		1	
U.R.D.	32	60	7	3
Dém. pop.	13	1		
Com.		28		
Aucun groupe	5	19	5	2
	269	247	39	15

95. *J. off.*, du 18 juillet 1926, *Chambre*, p. 2965.

(à partir de la Gauche radicale) ont maintenu leur attitude à 4 unités près, 24 radicaux-socialistes sont passés dans l'opposition, détruisant du même coup une majorité insuffisante[96].

M. Herriot appelé le 19 juillet demande aux socialistes d'entrer dans le Ministère... Le 18 la Commission administrative permanente du parti S.F.I.O. décline nettement cette offre. Le 19, le Président de la Chambre, qui a pourtant essuyé d'autres refus de personnalités radicales, met sur pied un Gouvernement d'*Union républicaine*. Le choix de l'adjectif montre l'intention de s'appuyer sur un bloc de Gauche allant des républicains de gauche qui ont un ministre, — M. Dariac[97] — aux socialistes, et qui serait la figure symétrique de la majorité de Briand. La journée du 20 juillet est tragique : Bourse, presse, couloirs, sont aux abois. Les Conseils de Cabinet se succèdent, les faux bruits fusent[98]. Dès le 20 la chute est inévitable : la Chambre décide par 274 voix contre 233 de revenir au scrutin secret pour l'élec-

96. Scrutin du 17 juillet 1926. Question de confiance posée.

	Contre	Pour	Abstentions	Absences
Rad.-soc.	48	75	7	6
Soc.	96			1
Rép.-soc.	16	21	1	2
Gauche rad.	7	29	2	2
Gauche rép. dém.	6	23	4	1
Gauche indépendante	1	14	1	
Rép. de gauche		31	1	
U.R.D.	60	33	3	6
Dém. pop.	2	12		
Com.	28			
Divers	24	5	1	1
	288	243	20	19

97. M. Dariac avait déjà été ministre une fois : dans le Cabinet Ribot de 1914 qui dura 48 heures.

98. Ne retenons que le témoignage fourni par un journal radical. *La Volonté* du 20 juillet 1926, écrit :

« Formé dans la nuit du lundi à mardi, le Ministère Herriot a été renversé dès « mardi matin par l'opinion quasi-unanime du pays. Jamais Cabinet n'a eu « aussi mauvaise presse. Demain, à moins d'un miracle, la Chambre renversera « ce Cabinet qui, selon l'expression de mon ami Frossard, est peut-être un « Ministère, mais n'est sûrement pas un Gouvernement ».

Cf. les *Souvenirs* que M. Moreau, gouverneur de la Banque de France en 1928 a publié dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1er mars 1937.

tion de son Président et chacun s'accorde à reconnaître qu'il y a là l'origine d'une virtuelle majorité d'*Union nationale*. Le 21, la déclaration ministérielle et le discours de M. Herriot sont impuissants à remonter le courant. Franklin-Bouillon proclame son désir d'*Union nationale*. L'ordre du jour de confiance Cazals est rejeté par 290 voix contre 237. La minorité n'est plus que le squelette du Cartel initial : 31 radicaux et 20 républicains socialistes s'en sont retirés[99]. L'*Œuvre* constate que c'est bien « la faillite du Cartel ». Toutes les formes traditionnelles sont épuisées. Il faut une fois de plus en arriver aux grands remèdes, abandonner les solutions parlementaires strictes pour adopter des solutions nationales.

***

Poincaré est nommé Président du Conseil[100]. La lutte tradition-

99. Scrutin du 21 juillet 1926 sur l'ordre du jour de confiance Cazals :

	Pour	Contre	Abstentions	Absences
Rad.-soc	105	11	11	9
Soc. S.F.I.O.	94		2	1
Rép.-soc	20	13	3	4
Gauche rad	13	24	1	2
Gauche républ. dém.		31	2	1
Gauche indépendante	1	14	1	
Rép. de gauche	2	28	1	1
U.R.D.		102		
Dém.-pop		14		
Com		28		
Divers	2	25	3	1
	237	290	24	19

100. Pour l'étude des faits parlementaires de 1926 à 1932 on consultera avec profit la série de chroniques publiées par l'*Année politique française et étrangère*, savoir :

1. Trotabas, *La France en* 1926 *et* 1927, 1928, p. 449 ; 2. Seignobos, *La signification historique des élections françaises de* 1928, 1928, p. 259 ; 2. Morini-Comby, *La France en* 1928 *et* 1929, 1929, p. 410 ; 4. Prélot, *La France en* 1930 et 1931, 1932, p. 68.

En outre M. R. Capitant a donné au *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, t. 26, année 1936 : une pénétrante *Chronique constitutionnelle française* (1931-1936) sous le titre *La crise et la réforme du parlementarisme en France*.

nelle des partis politiques est suspendue. La coalition parlementaire nouvelle diffère des coalitions électorales de 1924 et, de cette dissemblance, résulte dès l'origine une possibilité de rupture de la majorité gouvernementale. Quand la vie nationale aura retrouvé son équilibre, l'esprit de parti renaîtra et les éléments momentanément assemblés se dissocieront au détriment de la stabilité du Cabinet.

L'*Union nationale* n'est d'ailleurs pas l'*Union sacrée*. Celle-ci, au début de la guerre de 1914 englobait tous les partis. La coalition de 1926 est moins large et des groupes importants de l'Assemblée en sont exclus ; tel est le cas du parti socialiste qui constituera une opposition véritable. Le rapprochement est plus aisé avec la tentative de Briand en 1909, et l'expérience Poincaré de 1912. Ces précédents ne sont pas identiques parce qu'en ces deux circonstances l'esprit de parti ne désarme pas et la trêve politique n'est pas déclarée. Le Ministère Waldeck-Rousseau de 1899 peut également être évoqué. Cependant une différence essentielle existe entre les deux Gouvernements : en arborant comme signe de ralliement la « défense républicaine », le ministre de 1899 se place nettement sur le terrain politique, et à aucun moment la lutte parlementaire ne cesse. Au contraire, en se proposant de « sauver la Nation » l'homme d'Etat de 1926, place le débat sur un plan nouveau et neutralise par là-même, sans la détruire, la véhémence des partis non représentés au sein du Gouvernement. De plus la majorité de Waldeck-Rousseau est, à l'origine, infime, alors que celle de Poincaré est importante.

La composition du Cabinet du 23 juillet 1926 semble un défi à l'homogénéité puisque les députés venus de partis aussi différents que la Fédération républicaine et le parti radical-socialiste sont appelés à collaborer. Le Ministère vise et parvient à être la figure exacte et réduite de la coalition parlementaire ; les groupes républicain socialiste, radical-socialiste, Gauche radicale, Gauche républicaine démocratique, républicain de Gauche, Fédération républicaine indépendante, sont représentés et apportent leurs suffrages. Le 27 juillet le Président du Conseil

obtient le renvoi des interpellations déposées à la suite de la formation du Cabinet par 358 voix contre 131 [101].

Les membres du parti radical-socialiste n'adoptent pas une attitude uniforme : ils votent pour le Cabinet mais 49 s'abstiennent ; ce détail montre bien l'autonomie existant entre les tendances profondes de ce groupe, qui le pousse au *Cartel des Gauches*, et ses alliances parlementaires momentanées.

Le même jour la procédure d'urgence réclamée pour la discussion des projets financiers est votée par 418 voix contre 31 et 104 abstentions : ce second vote est, de la part des fractions parlementaires, un acte de portée nationale alors que le premier avait une portée exclusivement politique et avait donné lieu à une manifestation de principe du parti socialiste [102].

De 1926 aux élections législatives de 1928, aucune difficulté majeure ne surgit au sein de la coalition parlementaire. Sur le terrain électoral lui-même le « poincarisme » est plus en faveur que les traditionnelles formations de Droite et de Gauche. Les deux-tiers des candidats et des élus se réclament de la politique suivie par le Président du Conseil. Cependant des discussions annoncent le retour à une pratique normale du jeu des partis et la tendance de ceux-ci à renouer à leurs alliances anciennes.

101. Scrutin du 27 juillet 1926 sur le renvoi des interpellations.

	Pour	Contre	Abstentions	Absents
U.R.D.	102			
Rép. de gauche	31			1
Gauche indépendante	16			
Dém. pop.	14			
Gauche rép. dém.	34			
Gauche rad.	38			
Rép.-soc.	23	1	14	3
Rad.-soc.	*76*	2	*49*	9
Soc. S.F.I.O.		96		1
Com.		28		
Isolés	24	4	1	2
	358	131	64	16

Dans le second scrutin tous les républicains socialistes votent pour et les 96 socialistes s'abstiennent.

102. Seignobos, *Année politique française et étrangère*, 1928, p. 269 parle très justement de « l'opposition de convenance, sans hostilité réelle », du parti S.F.I.O.

L'une des premières manifestations de cet état d'esprit nouveau est constituée par le Congrès radical de 1927 qui, le 28 octobre, se prononce contre l'*Union nationale*. Le 4 juin 1928 le Cartel se reforme momentanément à l'occasion de l'élection des membres du bureau de l'Assemblée et aucun député appartenant au groupe U.R.D. n'est élu. A la Commission des Finances, M. Malvy est élu Président et M. de Chappedelaine rapporteur général, la Droite n'obtient que deux vice-présidents et trois secrétaires qui démissionnent aussitôt. Néanmoins, la majorité retrouve son ampleur quand il s'agit de soutenir le Cabinet ; le 29 juin 1928, les radicaux-socialistes lui accordent leur confiance — non sans que M. Daladier ait protesté contre les paroles de Poincaré qui a déclaré qu'il était bien difficile de planter dans la nouvelle Chambre des poteaux indiquant « ici finit la République »[103]. Au cours de l'été, le problème du changement de majorité se pose avec une acuité croissante et les discours politiques envisagent parfois la fin de l'*Union nationale* à laquelle serait substituée une *Concentration à gauche*. Cette agitation se traduit dès la rentrée par le conflit des articles 70 et 71 du projet du budget et aboutit à la rupture, provoquée par les débats du Congrès radical-socialiste d'Angers et le vote d'une motion hostile à la collaboration du parti avec la majorité de 1926 et de 1928[104].

Cette crise Poincaré permet de formuler une conclusion : pour que l'*Union nationale* puisse être appliquée et donne des résultats satisfaisants, du point de vue de la stabilité ministérielle s'entend, il est nécessaire que des circonstances exceptionnelles fassent passer au second plan les préoccupations parlementaires. Dès que la nécessité ne fait plus loi, les tendances naturelles reviennent automatiquement en faveur et rien ne peut faire obstacle à leur poussée. En 1928, tous les éléments semblent réunis pour assurer le maintien du Cabinet : d'une

103. Séance du 29 juin 1928, *J. off.*, 30 juin 1928, *Chambre*, p. 2161 ; interpellations sur la politique générale du Gouvernement ; ordre du jour de confiance voté par 451 voix contre 120.

104. Cf. *supra*, p. 358.

part Poincaré a été « plébiscité » par la grande majorité du Corps électoral ; d'autre part ce chef a plus que jamais toutes les qualités requises pour présider une formation d'Union nationale : il est un homme d'Etat et un grand citoyen avant d'être un homme politique et le *leader* d'un parti [105].

Mais la lutte des deux formules de groupement qui a illustré les périodes antérieures — la tendance au *Gouvernement de parti* ou tout au moins au *Gouvernement de Cartel* et la tendance concentrationniste — se développe de nouveau et provoque

105. La Chambre élue les 22 et 29 avril 1928 avait au 9 juin 1923 la composition suivante (*J. off., Lois et Décrets*, 10 juin 1924, p. 6441) :

U.R.D.	102
Action dém. et sociale	29
Rép. de gauche	64
Dém. pop.	19
Gauche unioniste et sociale	18
Gauche rad.	53
Rad. et rad.-soc.	125
Ind. de gauche	15
Rép. soc.	18
Socialistes français	13
Soc. S.F.I.O.	100
Com.	12
Non-inscrits, indépendants	38

Quelques remarques sur le jeu des alliances électorales lors du deuxième tour de scrutin éclaireront la suite des événements et feront ressortir les virtualités de ruptures dans la coalition gouvernementale, que contiennent ces résultats : 1) Le nombre des ballotages est très important : 428 ; 184 députés seulement sont élus au 1er tour ; — 2) 45 à 47 députés seulement sont élus selon une véritable formule de Concentration *républicaine*, c'est-à-dire sans voix de Droite teintées de cléricalisme, ou sans voix socialistes ; — 3) sur 214 députés de Droite [U.R.D. ; action démocratique et sociale ; républicains de gauche ; démocrates populaires] 60 ont été élus contre la Gauche ministérielle, 154 [contre le Cartel ; — 4) Au deuxième tour une résurrection du Cartel permet à l'ancien bloc radical et socialiste de revenir fort de 261 députés [Socialistes S.F.I.O. ; radicaux-socialistes ; républicains-socialistes et socialistes-français ; indépendants de gauche] par exemple 97 radicaux « valoisiens » sont élus au deuxième tour : 18 avec des voix d'Union nationale, 71 avec des voix socialistes ; 29 républicains-socialistes sont élus au deuxième tour : 13 avec des voix d'Union-nationale, 16 avec des voix socialistes et radicales ; on perçoit ici le motif profond de l'attitude ultérieure du groupe radical-socialiste ; — 5) En définitive, 390 députés ont été élus en dehors de tout appui socialiste et communiste, ils sont donc « Union nationale », parmi eux : 52 radicaux-socialistes, 22 républicains-socialistes, 47 Gauche radicale ; 221 au contraire ont été élus avec des voix d'Extrême-Gauche dont : 71 radicaux-socialistes, 89 républicains-socialistes.

jusqu'en 1932 l'instabilité excessive, et injustifiée, des Cabinets. Au cours de ces quatre années il est incontestable qu'une majorité de Droite existe et peut seule soutenir un Ministère. Pourtant les groupes du Centre qui forment l'appoint nécessaire de cette majorité aspirent à la *Concentration* et ils ne peuvent supporter d'être séparés irrémédiablement du groupe radical-socialiste. Le Sénat est animé des mêmes désirs et des mêmes regrets et il n'hésite pas, en renversant le Cabinet, à susciter la revision des alliances parlementaires. Une telle mentalité provoque à plus ou moins brève échéance un affaiblissement de la majorité qui se transforme insensiblement en une minorité. On tente alors de faire cette *Concentration* tant souhaitée, mais comme la structure du Parlement ne la rend point viable, les masses extrêmes étant plus importantes que le Centre même très élargi, il faut en revenir bon gré mal gré au Gouvernement de parti [106].

106. M. PRÉLOT dans la *Chronique* précitée constate (p. 112) qu'à la différence des Chambres mélinistes de 1898 et cartellistes de 1914 et 1924 la Chambre de 1928 ne s'est pas reniée, « la continuité est parfaite mais elle n'a été assurée que par une suite de compensations et d'affaiblissements ». Examinant l'état des partis au sein de cette Assemblée, l'auteur est amené à dresser le tableau suivant qui montre les chances de succès des diverses coalitions possibles.

Groupes anticartellistes		Indécis		Groupes cartellistes	
Indép.	39	Gauche rad.	51	Rad.-soc.	114
U.R.D.	89	Ind. de gauche	20	Soc. français	14
Act. dém.	32	Rép. soc.	19	Soc. S.F.I.O.	100
Dém. pop.	18		—	Divers	2
Rép. de gauche	64		90		—
Gauche unioniste	15	toujours hostiles			230
	—	Com.	12		
	257				

Opposition de Droite		Majorité de Concentration		Opposition de Gauche	
Ind.	20	Dém. pop.	18	Soc. français	14
U.R.D.	89	Rép. de gauche	64	Soc. S.F.I.O.	100
Act. dém.	32	G. soc. et rad.	15	Com	10
	—	G. rad.	51		—
	141	Rad. soc.	115		124
		Ind. de gauche	20		
		Rép. soc.	19		
			—		
			302		

Le Président Poincaré s'efforce de constituer un Cabinet de « concorde nationale », qui compterait 4 membres du parti radical-socialiste, ne représentant pas officiellement le parti dans la coalition gouvernementale, mais dont la présence empêcherait le grand parti du Centre-gauche de passer à une opposition déclarée. Le groupe parlementaire refuse d'autoriser cette adhésion individuelle de MM. Queuille, Lamoureux, Marchandeau et Hesse. Comme Poincaré se refuse à faire une Concentration dont la condition serait l'éviction des ministres modérés — notamment MM. Bonnefous et Maginot — le Ministère du 11 novembre compte la presque totalité des ministres non radicaux. Quant aux nouveaux membres du Cabinet, M. Prélot note [107] que Forgeot, Marraud, Hennessy, Antériou, « ne sont « dans la pensée de Poincaré, que des suppléants ; ces person- « nalités isolées ne représentent qu'elles-mêmes. Elles ont « toutefois cette caractéristique d'être de gauche ». Cette remarque doit être complétée par une autre de même sens : 5 ministres appartiennent au groupe républicain-socialiste qui, théoriquement situé à gauche du groupe radical, accepte cependant une participation refusée par celui-ci. Cette présence empêche le Cabinet d'être orienté à droite, et lui conserve une certaine allure de demi-concentration. En somme, tant par la personnalité du Premier ministre que par le dosage effectué, ce Cabinet est susceptible de se transformer ultérieurement soit en Gouvernement de parti — M. Tardieu est ministre de l'Intérieur — soit en Ministère de Concentration. Parallèlement l'opposition est hésitante et la Délégation des Gauches s'efforce vainement de reconstituer l'ancien Cartel.

La solution qui semble s'imposer est donc la Concentration ; mais il faut éliminer à gauche des députés élus avec l'appoint des socialistes, et qui sont des « cartellistes » convaincus (79 radicaux-socialistes et 25 républicains socialistes sont dans ce cas), des voix de complément doivent être recherchées à droite de telle sorte que pour réaliser la Concentration il faudrait, d'une part couper en deux le parti radical en éliminant MM. Bergery, Daladier et leurs amis « cartellistes », d'autre part couper en deux le groupe U.R.D. en éliminant MM. Marin, de Wendel, de Warren et leurs amis « réactionnaires ».

Au cours de la législature se produit une *érosion* des deux groupes — tombant l'un de 102 en juin 1928 à 89 en janvier 1930 et 85 en mai 1931 ; l'autre de 125 à 115 et 109 aux mêmes dates — mais pas de *scission*.

107. PRÉLOT, *op. cit.*, p. 69.

Le scrutin du 15 novembre 1928 met en lumière ces attitudes nuancées : toute la Droite, à 10 unités près, vote pour le Cabinet ainsi que la Gauche radicale ; le groupe radical-socialiste s'abstient ; les républicains-socialistes sont divisés et les abstentions sont plus nombreuses que les votes hostiles[108]. Le 29 novembre 1928, la situation n'est pas éclaircie et la motion de renvoi des crédits militaires repoussée par 385 voix contre 185 provoque une scission du groupe radical-socialiste : 61 membres votent contre le Gouvernement et 55 pour. Mais le 11 janvier 1929, à la suite d'un débat sur la politique générale, M. Daladier exhume un ordre du jour qui a servi contre Méline en juin 1898 et qui a été également proposé avec succès contre Ribot en juin 1914. Ce texte est repoussé et un ordre du jour de confiance est voté par 325 voix contre 251, 6 radicaux seulement ont voté pour le Cabinet ; le *Cartel d'opposition* est formé. Ce jour-là Poincaré a explicitement refusé de sacrifier l'un des groupes de sa majorité qui lui a toujours apporté « le concours le plus « loyal et le plus désintéressé ». La Concentration dont la réalisation était encore possible jusqu'alors subit un sérieux échec et le système des deux blocs l'emporte[109]. Au 20 juil-

108. Scrutin de confiance du 15 novembre 1928 :

Effectifs	Groupes	Pour	Contre	Abstentions	Absents
102	U.R.D.	102			
29	Action dém. et sociale.	27			2
64	Rép. de gauche	62			2
18	Dém. pop.	12	1	3	2
18	Gauche unioniste	16			2
53	Gauche rad.	48		5	
15	Ind. de gauche	10	5		
18	Rép. soc.	*12*	1	5	
12	Soc. français		*12*		
125	Rad. soc.	7	7	107	4
100	S.F.I.O.		99	1	
11	Com.			11	
40	Aucun groupe	34	4	2	
		330	129	134	12

109. Séance du 11 janvier 1929, discussion d'interpellations sur la politique générale du Gouvernement, *J. off.*, du 12 janvier, *Chambre*, p. 50 et 51. Poincaré définit sa position à l'égard des radicaux en répondant à MM. Berthod et Léon Meyer. La priorité de l'ordre du jour radical avait été repoussée par 317 voix contre 253.

let 1929, la situation est inchangée dans ses grandes lignes : à la suite du débat sur la ratification des accords Bérenger-Mellon sur les dettes de guerre, le Ministère obtient 300 voix contre 289 et 17 abstentions ou absences par congé. Sur ces entrefaites M. Poincaré, épuisé par le labeur surhumain accompli depuis 3 ans, donne sa démission sans que la Chambre ait cessé de lui accorder sa confiance.

Briand, auquel est confiée la succession du Président du Conseil, voudrait élargir le Cabinet en créant des Ministères d'Etat pour MM. Herriot et Daladier et pour d'autres personnalités modérées, notamment M. Champetier de Ribes. Sur le refus de collaboration du groupe radical, il se contente le 29 juillet de prendre la présidence sans modifier le Cabinet qui survit ainsi à son chef disparu.

Après la déclaration ministérielle, M. Daladier explique l'attitude du parti radical-socialiste qui voterait sans hésitation contre le Cabinet, s'il ne faisait passer avant ses préoccupations de politique intérieure une considération essentielle, celle de l'organisation de la paix ; il s'abstiendra donc [110]. Finalement l'ordre du jour de confiance est voté par 325 voix contre 136 et 133 abstentions, chiffre presque identique à celui du 15 novembre 1928 [111].

Ce dernier Cabinet Briand est un simple Ministère de vacances. Le 22 octobre, dès le premier jour de la session extraordinaire, il est renversé sur la fixation de la date des interpellations sur la politique générale et extérieure. Brusquement la majorité s'effrite à ses deux extrémités : 15 membres de l'U.R.D., 12 de la Gauche radicale, en passant à l'opposition déplacent l'équilibre et la confiance est refusée à 10 voix de majorité, car l'hosti-

110. *J. off.*, 1929, *Chambre*, p. 2877 et 2878.

111. Scrutin du 31 juillet 1929 (analyse partielle).

	Pour	Contre	Abstentions	Absences
Rad. soc.	5	7	104	5
Rép. soc.	1	10		1
S.F.I.O.		99	2	

lité radicale et socialiste est demeurée inébranlable[112]. Remarquons simplement que le scrutin du 20 juillet précédent où le Gouvernement Poincaré avait eu 8 voix seulement de majorité pouvait être tenu pour un avertissement sévère. En outre, les groupes modérés, et surtout celui de l'U.R.D., n'ont pas un goût très vif pour le Président Briand qui est le champion de la Concentration.

Désormais la division de l'Assemblée en deux fractions est consommée. Avec MM. Tardieu et Laval les partis de Droite tiendront le pouvoir jusqu'aux élections législatives de 1932. Le parti radical-socialiste se rapprochera, dans l'opposition, du parti socialiste. Pourtant même au cours de ces trois années la tendance concentrationniste reste forte. A la Chambre, la Gauche radicale et certains radicaux-socialistes éminents, au Sénat la majorité de gauche, demeurent fidèles à cette formule de groupement parlementaire. Ils essaient en vain de la faire triompher et ils n'aboutissent qu'à provoquer des séries de crises ministérielles. Telle est l'origine des crises Tardieu et Chautemps de février 1930 d'une part ; Tardieu et Steeg, de décembre1930-janvier 1931 d'autre part[113]. Les deux Présidents du Conseil

112. Proposition de M. Blum de fixation de la date des interpellations repoussée par le Gouvernement qui pose la question de confiance *contre* elle.

	Pour	Contre	Abstentions	Absents
Dém. pop.		12	4	2
U.R.D.	15	80	1	4
Action dém. et sociale	3	23	3	
Rép. de gauche		62	2	1
Gauche soc. et rad.	5	11		1
Gauche rad.	12	40		
Ind. de gauche	5	8	3	
Rép. soc.	2	16	2	
Soc. français	12			
Rad. soc	107		10	3
Soc S.F.I.O.	100		1	
Com.	11			
Divers	15	25	5	1
	287	277	31	12

113. D'octobre 1929 à juin 1932, huit Ministères se succèdent :
Cabinet Tardieu I : 3 novembre 1929—17 février 1930.

radicaux-socialistes, qui désiraient constituer des Cabinets de Concentration, obtiennent, l'un une minorité, l'autre une éphémère majorité de Cartel. Bon gré, mal gré, il faut en revenir à des Cabinets Tardieu et Laval nettement orientés à droite, et la Concentration, qui ne peut donner naissance à une majorité gouvernementale durable, apparaît comme un agent incomparable d'instabilité ministérielle [114-115].

Cabinet	Chautemps	:	21 février 1930 — 25 février 1930
—	Tardieu II	:	2 mars 1930 — 4 décembre 1930
—	Steeg	:	13 décembre 1930 — 22 janvier 1931
—	Laval I	:	27 janvier 1931 — 13 juin 1931
—	Laval II	:	13 juin 1931 — 12 janvier 1932
—	Laval III	:	14 janvier 1932 — 16 février 1932
—	Tardieu III	:	20 février 1932 — 10 mai 1932.

MM. Tardieu et Laval ont donc été ministres à trois reprises différentes, cependant que M. Chautemps ne demeure au pouvoir que quelques jours et M. Steeg un mois environ. De plus, il convient de souligner que deux Ministères (Tardieu, le 4 décembre 1930 et Laval, le 16 février 1932 ont été renversés par le Sénat) ; un troisième s'est retiré à l'occasion de l'élection d'un nouveau Président de la République et a été reconstitué immédiatement (Laval, 13 juin 1931) ; un quatrième a été remanié à la suite de la mort du ministre de la Guerre Maginot et de la maladie du ministre des Affaires étrangères Briand (Laval, le 12 janvier 1931). Enfin un cinquième et le dernier de la série (Tardieu, le 10 mai 1932) s'est retiré à la suite des élections législatives de 1932.

114. M. de Pressac dans un article de la *Revue politique et parlementaire* (1932, t. I, p. 121) a tracé le schéma des crises de cette période et par là mis en lumière la lutte constante mais très inégale que se livrent le système des blocs opposés et celui de la Concentration. Les drames parlementaires se joueraient selon lui en cinq actes comme les tragédies classiques : premier acte, la crise ; deuxième acte, tentative de Concentration qui s'avère bientôt irréalisable ; troisième acte, constitution en désespoir de cause d'un Ministère de Cartel ; quatrième acte, renversement du Ministère de Cartel par la Chambre des Députés ; cinquième acte, retour à l'ancienne majorité et à un Ministère issu d'elle ; enfin continuation de la vie parlementaire comme si deux crises ne s'étaient pas produites. Nous ajouterons une simple remarque : au drame Concentration ou Ministère de parti, s'ajoute un drame subsidiaire dans la constitution des Ministères de Cartel, celui du Cartel parlementaire ou du Cartel gouvernemental, c'est-à-dire du soutien et de la participation socialiste.

115. Notons enfin que dans une importante *Chronique constitutionnelle française* du *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 1937, p. 60, M. R. Capitant a montré comment de 1929 à 1932 M. Tardieu a essayé d'instaurer en France la pratique parlementaire anglaise du *two party system* ; les trois présidences successives de cet homme d'Etat sont « une vigoureuse tentative de rénovation parlementaire sur le modèle anglo-saxon, mais il se heurte dans son effort aux formes traditionnelles du parlementarisme français. C'est elles qui, après l'avoir usé dans une opposition systématique, l'obligèrent, par trois crises ministérielles

successives à interrompre trois fois son effort gouvernemental et l'écartèrent finalement du pouvoir lors des élections de 1932 ».

C'est en effet cette lutte qui explique les crises ministérielles dues à un vote négatif de l'une et de l'autre Assemblée, car en cette occurrence le Sénat joue un rôle déterminant en conjuguant ses efforts à ceux de l'opposition de la Chambre base. Il incarne pour ainsi dire les « forces traditionnelles du parlementarisme français ».

A cette conception s'opposerait (*op. cit.*, p. 43) la tentative faite par M. Tardieu pour étendre sur la Gauche sa majorité en englobant les radicaux sans abandonner ses alliés de la Droite ; cette opération de regroupement des partis avait pour base l'adoption d'une politique « réaliste », d'une « politique de prospérité » (déclaration ministérielle du 7 novembre 1929). Dans le discours prononcé à Dijon le 1er juin 1930 le Président du Conseil définit le rôle nouveau qu'il attribue au parti radical.

« Le parti radical-socialiste a joué dans notre histoire parlementaire un rôle qui marque sa place dans l'union désirable des républicains. *Mais, pour la majorité républicaine dont le fidèle et courageux soutien a donné vie à notre politique, faire place ne peut pas signifier céder la place.* Le parti radical-socialiste ne possède ni privilège héréditaire, ni hypothèque légale, ni droit éminent sur ce qu'il appelle volontiers les leviers de commande... *Il n'est plus dans la Chambre actuelle, un axe déterminant d'orientation. La mathématique électorale le réduit à n'être qu'un appoint...* ».

M. Paul Reynaud émettait une idée analogue lorsque, rappelant les « dandinements perpétuels » du parti radical-socialiste il déclarait que la ligne de démarcation de l'avenir serait tracée au milieu de celui-ci (*Chambre, J. off.*, 1930, p. 808, séance du 25 février 1930).

CHAPITRE III

LA MENTALITÉ DES GOUVERNANTS

Au terme de cet essai sur les variations de la majorité il convient de noter d'une part les conséquences, autres que l'instabilité ministérielle, qui résultent de la situation précédemment décrite ; d'autre part, les causes qui rendent plus délicate encore cette situation.

— Les conséquences sont doubles : l'instabilité ministérielle s'accompagne de la stabilité des ministres ; — le statut personnel du Président du Conseil est nettement influencé par les conditions générales du parlementarisme français.

— Les facteurs supplémentairesd'ins tabilité sont doubles également : le Chef de l'Etat par l'exercice du droit de nomination des ministres est susceptible de contrarier l'évolution naturelle des majorités ; — le Sénat, en renversant un Cabinet qui a la confiance de la Chambre ajoute à la confusion et attise le conflit des deux tendances de groupement majoritaire.

Section I
La carrière ministérielle

Les deux conséquences, stabilité des ministres et statut du Président du Conseil, sont étroitement liées à un même

phénomène, qui est la prépondérance des groupes du Centre, des éléments qui occupent une position limite et qui sont aptes à figurer dans toutes les majorités parlementaires. Les tendances antagonistes ont nécessairement un domaine commun : la *Concentration* est issue de l'alliance de partis ou groupes qui, avec la majorité de *Bloc* se trouvaient de part et d'autre de la ligne de séparation. L'*Union nationale* a le même fondement. La majorité tranchée de *Cartel* n'échappe pas à cette loi commune car le résultat des élections législatives donne rarement aux intransigeants un nombre de voix suffisant pour leur permettre de gouverner sans l'aide des partis médians, et l'expérience montre que la majorité du Cabinet ne peut pas tomber sans danger, au-dessous de la majorité absolue de l'Assemblée entière ; soit au-dessous de 300 voix pour une Chambre de plus de 600 membres [116].

Paragraphe I
La stabilité des ministres

L'étude des crises faite précédemment a prouvé que la Gauche radicale de Bourgeois en 1893-1896 ; la Gauche radicale en 1910

116. En 1910 sur 587 députés, l'ancien « Bloc » (parti socialiste, parti radical) totalise 223 sièges, auxquels s'ajoutent 25 socialistes indépendants. Pour obtenir la majorité absolue il devrait s'assurer l'appoint constant de la plus grande partie des 105 radicaux indépendants.

En 1914 sur 602 députés, socialistes et radicaux ont 273 sièges ; avec les 24 républicains socialistes ils arrivent très près de la majorité absolue ; sur leur droite la Gauche démocratique a 34 membres, l'Union républicaine radicale et sociale (groupe Barthou) 23 et la Gauche radicale 66, soit une masse de 93 voix qui fait équilibre aux 101 voix socialistes et qui donne au parti radical une position médiane au sein d'une majorité de Gauche élargie.

En 1919 par contre le « *Bloc National* » a une forte majorité qui diminue l'importance numérique du Centre sans diminuer en rien l'influence personnelle de ses membres.

En 1924 le Cartel qui a remporté les élections groupe 286 députés sur 584 ; la majorité ne sera suffisante que si les 40 membres de la Gauche radicale apportent leur concours.

En 1932, radicaux-socialistes, socialistes et républicains-socialistes ont 323 sièges sur 605 ; c'est-à-dire plus que la majorité absolue. Mais parmi les 157 radicaux-socialistes une partie est de tendance nettement centriste ; cette fraction joue le même rôle que l'ancienne Gauche radicale car le parti tout entier a été, du fait de la poussée socialiste, déplacé de la Gauche vers le Centre-gauche.

1912 ; la Gauche radicale et le parti radical-socialiste en 1925-1926 sont indispensables à la constitution d'une majorité quelle qu'elle soit. Avec une moindre importance, mais avec une égale bonne volonté, les groupes du Centre-droit — groupe Isambert en 1893-1896 ; Alliance républicaine démocratique en 1910-1914 ; Gauche républicaine démocratique et démocrates en 1925-1927 — participent à une coalition minoritaire de Droite et à une majorité de Concentration tout en désirant ardemment une majorité d'Union nationale. Ce chevauchement des majorités concurrentes ne peut que renforcer l'importance des groupes médians et, dans les groupes fidèles en principe à la coalition électorale, celle des députés marginaux qui doivent leur élection à une alliance personnelle de sens contraire à l'alliance générale de leur parti. Cette situation est encore accentuée par le phénomène de la migration vers le Centre des grands partis. Au fur et à mesure que, sur la Gauche-extrême, des formes nouvelles apparaissent les anciens tenants sont dépossédés de leur titre. Gambetta, le premier *radical*, l'homme du programme de Belleville est primé par Clemenceau, l'homme du programme de Montmartre ; celui-ci quand il arrive au pouvoir est harcelé par Jaurès. Après la guerre le parti radical-socialiste est serré de près, puis dépassé, par le parti socialiste qui, à son tour, est débordé par l'aile extrême du bloc républicain qu'est le parti communiste.

Il résulte de la conjugaison de ces deux phénomènes que le Centre et les hommes du Centre sont prépondérants dans le Parlement et contribuent nécessairement à la constitution de toutes les majorités. Ces éléments délèguent naturellement les mêmes personnages dans les fonctions de représentants au sein des Cabinets successifs qui sont les symboles éphémères de chacune de ces majorités. C'est ainsi que s'explique le phénomène fort important de la stabilité des ministres.

Le fait qu'une formule de Gouvernement, la Concentration par exemple, en raison de la résistance opposée par la tendance au groupement bipartite ne se réalise qu'après une ou deux tentatives, explique également la stabilité des ministres ; dans chacun des Cabinets d'une même série un certain nombre

de membres reste en place parce qu'il est représentatif de la majorité recherchée et non encore définitivement acquise. Tant que le but ne sera pas atteint on changera le Président du Conseil on remaniera le Cabinet mais les personnalités-pivots demeureront en place. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire qu'elles appartiennent à la Chambre des Députés. Le Sénat est apte à fournir les éléments d'un Ministère qui s'efforcera de susciter une majorité hésitante, ou de traduire dans l'ordre exécutif une majorité latente.

Il serait possible, avec un peu d'attention, de distinguer dans le personnel gouvernant deux catégories de ministres. Les uns constituant, avec un lent renouvellement, une sorte de fonds permanent des Ministères français[117] ; ils ont dans cette architecture politique le même rôle que, dans l'ordre gothique, les moellons de la croisée d'ogive. Les autres membres du Cabinet sont malgré leur influence personnelle et leur importance politique, en quelque sorte adventices, ils forment l'appoint destiné à donner à la combinaison son sens particulier et ils attirent dans la majorité telle ou telle fraction de l'Assemblée .Quelques exemples suffiront.

La série des Cabinets Waddington, de Freycinet, Ferry du 4 février 1879 à novembre 1881 inaugure le régime : le Cabinet Waddington sur 10 ministres compte 7 membres du Cabinet Dufaure ; le Cabinet Freycinet 6 ministres et 4 sous-secrétaires d'Etat sur 6 ayant appartenu au Cabinet Waddington ; le Cabinet Ferry, 8 ministres et 5 sous-secrétaires d'Etat sur 7, ayant appartenu au Cabinet Freycinet.

Le Cabinet Clemenceau, en octobre 1906, a sur, 12 membres, 6 ministres du Cabinet Sarrien et 2 sous-secrétaires d'Etat sur 4 ;

117. Robert de Jouvenel, remarquait ce fait dans la *République des camarades* p. 66 : « Il est d'usage constant qu'un homme politique, chargé de former un « Ministère, choisisse dans chaque groupe de la majorité un ou plusieurs de ses « collaborateurs. Quelle que soit l'opinion du Président du Conseil le procédé « reste le même et le partage se fait sur des bases presque identiques. Que le « Premier Ministre soit venu de l'Extrême-gauche pour constituer un Ministère « de Droite ou qu'il soit sorti des rangs des modérés pour former un Ministère « d'Extrême-gauche, la part faite dans le conseil aux éléments radicaux-socia- « listes et modérés reste sensiblement la même ».

Briand à son tour conserve 9 collaborateurs de Clemenceau sur 16 ; M. Caillaux constitue un Cabinet avec 6 ministres et 3 sous-secrétaires d'Etat ayant appartenu au Cabinet Monis ; Poincaré, qui lui succède, conserve 5 ministres sur 12 et 2 sous-secrétaires d'Etat sur 3 ; Briand en janvier 1913, 7 ministres et sous-secrétaires d'Etat du Cabinet Poincaré et Barthou en mars 1913 5 ministres et 3 sous-secrétaires d'Etat du Cabinet Briand.

La série des Cabinets Painlevé-Briand de 1925-1926 est plus instructive encore : en octobre 1925 Painlevé contitue un nouveau Cabinet qui compte 9 ministres et 5 sous-secrétaires d'Etat ayant collaboré avec lui dans le ministère précédent ; le Cabinet Briand (28 nov. 1925) a 10 ministres et 5 sous-secrétaires d'Etat du Cabinet Painlevé ; le Cabinet Briand 9 mars 1925 a 9 ministres et 6 sous-secrétaires d'Etat du Cabinet précédent ; le Cabinet Briand 23 juin 1926 a 9 ministres et 3 sous-secrétaires d'Etat du Cabinet précédent [117 *bis*].

Instabilité du Cabinet, stabilité des ministres, telles sont les deux faces inséparables de la vie politique française, les deux manifestations concomitantes du régime parlementaire. Cette situation qui s'explique fort bien n'est pas sans inconvénient. M. Frossard exprimait le 15 janvier 1935 son sentiment sur ce point : « Ce qui déconcerte le plus, ce qui irrite le plus l'opinion « publique, ce n'est pas que la Chambre renverse les Ministères, « c'est que les Ministères qui se succèdent se ressemblent à s'y « méprendre. C'est que leur chute n'entraîne ni la retraite de « l'équipe qui les constituait, ni la condamnatione ffective de la « politique qu'elle pratiquait, c'est que c'est la présentation, la « distribution despostes, l'ordre de marche qui sont différents... « Le régime parlementaire est faussé le jour où l'on peut soute- « nir ici et au dehors qu'il n'y a plus à la Chambre de loyales « confrontations d'idées, mais de véritables jeux politiques qui « tournent souvent à l'intrigue personnelle » [118]. L'opinion publique, dont l'honorable député de Lure, évoquait le jugement est, en effet, très fâcheusement impressionnée par ces

117 *bis*. Cf. le tableau de la note 75, *supra*, p. 453.
118. *J. off., Chambre*, 1935, p. 71.

subtiles combinaisons grâce auxquelles, par vents et marées, des équipes gouvernementales conservent et se transmettent les attributs du pouvoir. « Un Gouvernement est renversé on « bougonne : « Encore un de cassé ». Et on voit la composition « du nouveau : on bougonne encore : « On prend les mêmes et « on recommence ». Telle est selon M. Joseph-Barthélemy [119] la réaction du simple citoyen et il faut bien convenir que beaucoup de crises ministérielles ne méritent pas d'autre commentaire.

Paragraphe II

L'effacement du président du conseil

L'état des partis, leur multiplicité et leur autonomie fait obstacle à ce que dans le régime français la notion de *leading* soit admise. Même quand une majorité résulte d'une coalition parlementaire analogue à la coalition électorale, le chef du Cabinet n'a pas sur elle une primauté incontestée et exclusive. Si le Ministère est homogène — c'est le cas du *soutien sans participation* — le Président du Conseil est le *leader* du Cabinet mais il n'est pas celui de la majorité elle-même. Si le Ministère constitue une image réduite de la majorité — c'est le cas de *soutien avec participation* — il n'est même plus le chef unique du Cabinet et un véritable *condominium* s'établit. A côté de ce fait la tendance à la Concentration, la constitution périodique de Ministères d'Union nationale conduisent à une nouvelle conception du rôle du Président du Conseil. La prépondérance des groupes médians de l'Assemblée s'accompagne de la suprématie d'une famille d'hommes d'Etat, également aptes à présider des Ministères s'appuyant sur des majorités contradictoires. La stabilité des ministres est doublée d'une stabilité des Présidents du Conseil. La caractéristique de ces Premiers Ministres est précisément de se refuser à être des *leaders* c'est-à-dire les chefs d'un parti au pouvoir. Ils ambitionnent au

119. Joseph-Barthélemy, *Le Président du Conseil, Revue d'histoire constitutionnelle*, janvier-mars 1937, p. 101.

contraire le titre de conciliateur, d'arbitre entre les blocs opposés.

« J'ai choisi ma route. Elle s'écarte des plaines où des troupes « partisanes se défient avant de s'affronter. Je ne conduirai « ni ceux-ci contre ceux là, ci ceux-là contre ceux-ci, parce « que hors l'union des républicains, je ne vois pas de salut. « L'union je ne me contente pas de la prêcher, je la pratique. Il « est possible que cela déçoive, cela doit même normalement « décevoir partout. Je m'assurerais peut-être des approbations « plus enthousiastes si j'acceptais de devenir l'homme d'un « parti, d'un camp, mais je ne le serai pas ».

Ces paroles prononcées par M. P.-E. Flandin le 15 février 1935 [120] sont l'un des meilleurs témoignages de cet état d'esprit, dont avait déjà fait preuve Poincaré, le 22 avril 1929, dans un discours prononcé au Conseil général de la Meuse ; il indiquait très nettement que la majorité qui le soutenait ne répondait pas à ses désirs : « Après avoir été sept années consécutives « l'arbitre des partis j'avais estimé que l'affermissement de la « paix exigeait encore pendant un certain temps le maintien « de cette union dont j'avais dès le début de la guerre, proclamé « la nécessité, et il m'était pénible de voir se réveiller prématu- « rément des querelles politiques dont la vivacité pouvait nuire « à la restauration nationale, ... *Mais je suis bien obligé de « subir la loi qui m'est faite* et de poursuivre mon chemin sans « défaillance en compagnie de ceux qui me maintiennent loya- « lement leur appui ».

La lutte constante de deux formules de Gouvernement commande et explique l'existence d'une telle catégorie de Présidents du Conseil sous l'autorité desquels les majorités se disloquent et se recomposent Mais cette mentalité des gouvernants influe à son tour sur la notion de crise ministérielle. A tout moment plusieurs hommes d'Etat sont susceptibles de constituer un Cabinet placé au-dessus des partis et le renvoi du Ministère n'est pas un saut dans l'inconnu. L'événement devient anodin et, dès lors, on ne fait rien pour l'éviter.

120. *J. off., Chambre*, 1935, p. 521, col. 2.

M. Haikal, dans la copieuse étude qu'il a consacrée au Président du Conseil a distingué les deux situations de chef d'un parti politique et de « courtier politique », [121] C'est fort bien discerner les tendances gouvernementales qui tour à tour prévalent en France : le gouvernement par un *leader* et le gouvernement par un spécialiste de la conciliation. Il convient cependant de remarquer que la seconde influe sur la première, en la discréditant peu à peu. Rares, sont les chefs de parti qui abordent le pouvoir avec « l'esprit de parti ». Quand ils sont dans l'opposition, ils déploient volontiers des qualités de *leader* : Ribot en a été jadis, lorsque Combes était Président du Conseil, un prestigieux exemple. Mais dès qu'il leur faut gouverner, ils perdent toute âpreté et leur plus grand souci est parfois de gagner les voix de la minorité plutôt que de prendre en main leur majorité et de la mener fermement jusqu'à la prochaine consultation électorale, en liant étroitement leur sort au sien. Ainsi en 1922-1924, Poincaré dirige la Chambre « bleu horizon », mais sans perdre de vue le parti radical qu'il regrette de ne pas compter parmi sa majorité ; le résultat est une bénigne crise survenue par surprise en mars 1924, mais c'est aussi la défaite irrémédiable du Bloc national et du Gouvernement lui-même lors des élections législatives.

Etre au Gouvernement « l'homme d'un parti », est tenu pour une sorte de rupture de la tradition républicaine. M. Capitant a mis en relief cette cause de l'échec de M. Tardieu, lorsqu'en 1932 celui-ci prétend tenir sa place de chef de la majorité. Dans une interview accordée le 16 avril 1932 au *Lyon Républicain* M. Herriot déclare : « Ce que je ne comprends pas, c'est la façon « dont le Gouvernement lance ses ministres dans la bataille et « leur fasse jouer le rôle de chefs de partis » ; ou encore dans l'*Ere Nouvelle* : « J'écris ces lignes avant l'heure où M. le Prési- « dent du Conseil — *d'un geste que je n'approuve pas de la part « d'un chef de Gouvernement* — adressera son dernier appel aux « amis de sa majorité aujourd'hui défunte ». M. Herriot est pourtant alors lui-même chef d'un grand parti, Il est symp-

121. Y. Haikal, *Le Président du Conseil*, p. 354.

tomatique qu'il n'admette point de la part du Président du Conseil l'exercice du *leading* de sa majorité au moment où précisément cette majorité en a le plus besoin.

Une telle aspiration n'est pas propice à la stabilité du Cabinet parce qu'elle met finalement le Gouvernement, avide d'impartialité, à la merci des variations des partis qu'il domine rarement. La présidence du Conseil est avant tout un poste de combat politique ; en butte à des assauts incessants de l'opposition, à la merci de la désaffection momentanée d'une partie de la majorité, le chef du Gouvernement devrait poindre l'une et oindre l'autre. Si au contraire il vise à la neutralité, il les mécontente toutes deux, comme le sentait si bien et le prouva mieux encore, M. Flandin en 1935 ; finalement il succombera sous des attaques convergentes. Se faire l'apôtre de la Conciliation, de l'Union, de la Concentration, c'est accepter les risques d'instabilité que toutes ces formules comportent à brève échéance dans un système politique où les consultations électorales donnent presque toujours lieu à l'adoption d'attitudes tranchées. Il est constant que tous les Ministères d'Union et de Conciliation ont été finalement anéantis par un retour à l'esprit de parti que les hommes d'Etat, champions des solutions moyennes, s'efforçaient d'étouffer.

***

Les Cabinets d'*Union nationale* ou de *trêve* sont des formations nécessairement transitoires. Ils correspondent à une situation exceptionnelle, ils doivent répondre à des besoins urgents et momentanés ; cette situation et ces besoins disparus, le Ministère doit s'effacer. Une suspension de la lutte nécessaire des partis ne pourrait se prolonger en période normale car un abus de la formation d'Union nationale ou de trêve est de nature à troubler profondément la vie politique et à provoquer une série de crises ministérielles. L'Union nationale en effet pour durer doit s'accompagner de la disparition momentanée de toute opposition parlementaire ; si cette opposition reparaît et si cependant le Ministère prétend demeurer au-dessus des

partis, une situation fausse s'établit dont la suite inévitable est la disparition du Cabinet.

Il est curieux de constater que ces désirs de trêve politique sont apparus dès le début de la IIIe République. Le caractère de neutralité du Cabinet Dufaure de mars 1876, puis celui, moins accentué pourtant, du Cabinet Jules Simon a été souligné. Plus net encore est le cas du dernier Cabinet Dufaure de décembre 1877-janvier 1879. Après les débats passionnés, provoqués par le 16 mai, et en attendant qu'une complète harmonie règne entre l'Elysée, le Luxembourg et le Palais-Bourbon, un personnage vénérable et accepté de tous les partis occupe, comme pour tout empêcher, le poste d'où devraient partir toutes les initiatives. Dufaure est une préfiguration des nombreux Présidents du Conseil qui ont fait preuve d'une dignité et d'un talent remarquables, qui ont rendu au pays d'immenses services en l'apaisant, mais qui aussi ont imprimé à l'institution de la présidence elle-même une allure d'impartialité et un détachement des querelles politiques peu propices à la stabilité du Cabinet. Aussi bien les qualités qui doivent être celles d'un Président de la République ne conviennent-elles pas, le plus souvent, au chef du Gouvernement. Tirard en 1887 et 1889, Waldeck-Rousseau, Poincaré et Barthou en 1912-1913, président des Ministères qui prétendent à grouper l'ensemble ou une très grande partie des républicains, les uns pour la défense du régime, les autres pour la conduite de la diplomatie et la reconstitution des forces nationales. Mais leurs Cabinets sont dépouillés de toute nuance de neutralité et ils ne vivent point dans une ambiance de trêve des partis. Bien au contraire, l'opposition parlementaire mène, dès l'origine, campagne contre eux ; c'est par là que s'explique en partie le succès de Waldeck-Rousseau qui, par son action personnelle, forme une véritable majorité parlementaire de combat.

Depuis 1920, l'Union nationale a été appliquée à deux reprises et il semble que cette formule soit en mesure de devenir une solution usuelle lorsqu'une difficulté importante et persistante compromet la bonne marche des affaires publiques. Poincaré en 1926, Doumergue en 1934, constituent ainsi deux

Cabinets chargés l'un de porter remède aux embarras financiers, l'autre de mettre un terme à l'agitation et à la discorde civiles. Ces deux hommes d'Etat sont d'anciens Présidents de la République et c'est, pour le second surtout qui n'est plus parlementaire, en considération de cette qualité que leur est confiée une tâche difficile. Le Cabinet Poincaré demeure plus de deux ans en fonctions, mais ni l'influence personnelle de son chef ni les services qu'il a rendus, ne peuvent faire obstacle à sa dislocation lorsque les partis, dans le pays et dans l'Assemblée, ont repris leur activité normale. En cette occurrence se vérifie l'idée qui a déjà été énoncée : la persistance d'un Cabinet d'Union nationale est conditionnée par le sommeil de l'opposition parlementaire. C'est précisément parce que cette opposition a persisté en 1934 que le Cabinet Doumergue ne tarde pas à disparaître, après neuf mois d'une existence souvent agitée. Les expériences successives que constituent dans le même sens les Cabinets Flandin, Bouisson, Laval, montrent qu'il ne suffit pas de hisser le pavillon de la neutralité politique et de la concorde nationale pour obtenir le succès. Dès que l'approche des élections provoque une activité politique intense, le Cabinet ne peut demeurer longtemps en fonctions car il est seul à prôner l'union. De ce défaut initial d'ajustement, de ce manque d'harmonie persistant, résulte un accroissement de l'instabilité ministérielle [122].

***

A côté de ces chefs choisis pour la trêve et l'Union nationale existe une véritable école de Présidents du Conseil, voués à la conciliation et champions de la Concentration. Les uns obéissent aux habitudes de leur groupe placé à la charnière de l'Assemblée ; les autres doivent à leur qualité de sénateur ou à leur longue expérience parlementaire, le privilège de présider des Cabinets très divers.

De Freycinet à MM. Flandin et Sarraut en passant par

122. Une critique véhémente et pénétrante de l'*Union nationale* a été faite par M. Bergery dans un discours du 21 janvier 1938, *J. off., Chambre*, 1938, p. 50.

Dupuy, Ribot, Rouvier et surtout Briand, pour ne citer que les plus marquants, s'établit une tradition ininterrompue. Ces personnalités ont joué un rôle considérable dans l'histoire du régime ; leurs qualités de grands ministres, de manœuvriers politiques, d'orateurs, sont éminentes et unanimement reconnues ; ils personnifient le dévouement à la chose publique ; ils sont la ressouce suprême du Président de la République en quête de Président du Conseil. Il n'est besoin que de consulter un état succinct de leurs services : Freycinet a été 4 fois Président du Conseil, Dupuy 5 fois, Rouvier 4 fois, Ribot 4 fois, Briand 11 fois, M. Albert Sarraut 2 fois ; à la stabilité des ministres s'ajoute la stabilité des Présidents du Conseil et une crise ministérielle est rarement un fait grave[123]. Non seulement il n'y a pas une seule majorité possible mais encore pour susciter ces multiples majorités virtuelles, il existe presque toujours un homme d'Etat de grande compétence, accepté par tous les partis parce qu'il est indépendant ou membre d'un groupe habile à conclure indifféremment plusieurs alliances parlementaires. Ces premiers ministres ne sont point des chefs de gouvernement parlementaire dans la mesure où cette qualité s'identifie à celle de *leader* de parti politique. Ce sont à la vérité des *anti-leader*, car ils ont une valeur politique personnelle en dehors de toute considération de parti. La compréhension qu'ils ont de leur rôle les pousse dans une certaine mesure à faire fi de la stabilité du Cabinet. On a remarqué ainsi que Briand évitait d'être formellement mis en minorité au Parlement et qu'il était prompt à la démission spontanée. L'explication de cette attitude doit être cherchée dans son origine et dans sa position au Parlement. Venu du socialisme — il est l'un des « navigateurs détachés du rocher » — il est inscrit à un groupe parlementaire dont la caractéristique est de ne pas être un parti véritable, mais une formation intermédiaire, une sorte de point de rassemblement des indépendants inspirés de l'idéologie de gauche. Lorsqu'il parvient à la Présidence du Conseil en juillet 1909, il se propose d'ouvrir une ère nouvelle, et il lance un mot d'ordre :

123. Cf. JOSEPH-BARTHÉLEMY, *Le Président du Conseil, loc. cit.*, p. 99.

l'*Apaisement*. Placé entre la Droite qui est prête à l'accepter pour chef et les radicaux qui le repoussent, il n'essaie point de discipliner la majorité qui s'offre à lui. Il domine l'Assemblée, mais il a une conception très personnelle du *leading*. Il ne veut pas galvaniser ses partisans, mais au contraire dissoudre, énerver l'opposition. Il n'y parvient point et, après son passage, la confusion des partis est accrue, et accrue également l'instabilité ministérielle. Un tel précédent n'est pas fait pour renforcer la position du Cabinet, et de l'Exécutif tout entier, et c'est par là que Briand a été, dès son premier Ministère l'un des dépréciateurs d'une fonction qu'il remplissait cependant, lui personnellement, avec une incomparable maîtrise.

Briand avait eu en M. de Freycinet un illustre devancier et à cette occasion il est donné de constater une fois de plus combien les types parlementaires ont été achevés dès le début du régime. On a beaucoup médit de M. de Freycinet, tout en reconnaissant d'ailleurs sa suprême habileté, sa grande éloquene sa merveilleuse intelligence. Challemel-Lacour, examinant les titres des candidats à la Présidence de la République, dressait le 29 novembre 1887, dans la *République française*, contre celui que l'on appelait la « souris blanche » un réquisitoire dont la violence étonne : « Il faudrait, se demander comment un « personnage, qu'on peut se représenter avec une égale facilité « Président d'un Ministère de Droite ou chef d'un Cabinet « d'Extrême-gauche, ose se flatter de recueillir dans les rangs du « parti républinain assez de suffrages pour être jusqu'à un cer- « tain point, le maitre des destinés de la France pendant sept ans. « Cet examen qu'on évite de parti-pris aurait eu des avantages « précieux. Il aurait rappelé fort à propos au pays et aux mem- « bres du Parlement quel est l'homme qui, flattant et trompant « tout le monde, a le plus contribué à la dislocation du parti « républicain, à la subversion de toutes les idées du Gouverne- « ment, à l'énervement de l'administration ; quel est celui qui « a compromis, Dieu sait pour combien de temps, par son infa- « tuation et son imprévoyance les intérêts de la France en « Egypte, et qui, devenu familier de l'Elysée, auquel d'ailleurs « il a tourné le dos si allègrement dès que l'adversité y est entrée,

« est resté depuis six ans une sorte de ministre permanent, tantôt « en fonctions, tantôt *in partibus*, également funeste aux affaires « et hors des affaires, par son action et par ses intrigues ». L'injustice flagrante et la vérité sont mêlées dans ce morceau de pamphlet. Il est donc prudent de s'en tenir aux faits qui sont éloquents. En septembre 1880, Freycinet doit quitter le Ministère parce qu'il est suspect de modération à la suite de prétendus négociations avec le Vatican au sujet du statut des ordres religieux. Mais en 1886 il est chef d'un Cabinet où l'élément radical avancé — Goblet, Lockroy, Sarrien, Boulanger — est pour la première fois prépondérant. Poursuivant son évolution il est en 1888 ministre de la Guerre dans le Cabinet radical homogène de Floquet. Deux ans plus tard il est, semble-t-il, revenu à son point de départ puisque son dernier Ministère est relativement modéré et compte des hommes comme Rouvier et Ribot. La clef de ce problème des variations d'un grand ministre est fourni par un trait de son caractère. Il est l'arbitre, le conciliateur-né. La *Concentration*, la *Conjonction des Centres* sont ses formules préférées : sa personnalité séduisante et souple ne saurait s'attacher à un parti ; elle est nécessaire à tous, elle est revendiquée par tous. Le souci de réaliser l'unité du Cabinet et de respecter le principe de la solidarité ministérielle est bien impuissant à faire obstacle à une vocation dont l'épanouissement est au contraire facilité par la lutte incessante et épuisante des formules de groupement parlementaire

Il n'est point possible de montrer la contribution apportée par chacun des nombreux Présidents du Conseil au statut coutumier de la fonction. Il convient cependant d'évoquer l'une des plus grandes figures de l'histoire parlementaire qui est aussi l'une des plus caractéristiques du type français du chef de Gouvernement. Ribot est le Royer-Collard de la III[e] République et M. Fournol a porté sur lui un jugement très exact : « Académique par le savoir, M. Ribot ne le fut pas moins par la modération »[124]. C'est un doctrinaire et, au sens plein du mot, un parlementaire. Cependant quatre fois Premier Ministre,

124. E. Fournol, *Le moderne Plutarque*, p. 74.

il n'est à aucun moment un *leader*. Sa modération le pousse vers les solutions transactionnelles ; hanté par la crainte d'être taxé de partialité, il a plus souvent les regards tournés vers l'opposition que vers la majorité. Le résultat est qu'au lieu de renforcer le prestige de la présidence du Conseil, il ajoute aux précédents défavorables en donnant le spectacle d'une éminente personnalité bousculée par une Assemblée irrespectueuse. Il est curieux de comparer de ce point de vue particulier la différence de réussite de Ribot et de Méline qui, pourtant, ne semble point avoir eu les mêmes qualités intellectuelles. En 1895 le premier s'efforce en vain de servir d'intermédiaire pour une alliance parlementaire entre les progressistes et les radicaux modérés alors qu'il est manifeste que la Chambre ne peut soutenir qu'un Cabinet homogène. En 1896, le second prend en main la majorité et fermement, volontairement, la conduit jusqu'au terme de la législature. Ce n'est que dans l'opposition que Ribot retrouve son talent et l'on a le regret de constater l'exactitude de cet autre jugement de M. Fournol : « M. Ribot fut « le chef de Gouvernements contestés et limités dans leur durée, « il fut un chef de l'opposition permanent et incontesté ».

D'autres noms pourraient être cités[125], quelques exemples

125. Il semble que M. Flandin soit en passe de jouer les Ribot : chef de l'un des groupes les plus importants de la Droite, son arrivée au pouvoir en novembre 1934, son attitude de concentrationniste convaincu et surtout sa participation au Cabinet Sarraut de janvier 1936 laissent entendre que lui aussi a un penchant plus grand pour la conciliation, pour les conversations et les tractations avec des adversaires que pour l'action énergique en faveur de son propre parti. Toutefois il ne peut en l'occurrence s'agir que d'une simple remarque, car le recul manque vraiment pour apprécier les mobiles d'actes aussi proches et les confronter à une ligne de conduite théorique.

Une réserve toute semblable est nécessaire pour l'examen du cas de M. Laval puisqu'il ne peut s'agir à son égard que d'une présomption. Sans contredit au cours de ses présidences M. Laval a été le chef volontaire, affirmé d'une majorité ; il a incarné véritablement une politique que ce soit de 1930 à 1932 avec M. Tardieu, ou de 1934 à 1936. Il échappe donc complètement au reproche d'avoir facilité l'instabilité ministérielle en diminuant l'autorité de la présidence du Conseil et la cohésion du Cabinet. C'est son attitude postérieure qui semble anormale : ayant été ouvertement Premier Ministre, lorsque sa majorité est devenue minorité, il aurait dû devenir *leader* de l'opposition et surtout il aurait dû conduire ses troupes à la lutte électorale. Or les élections de mai 1936 ont eu lieu sans que M. Laval prononçât un seul discours de propagande depuis l'arrivée au pouvoir de la majorité adverse.

ajoutés, qui ne feraient pas mieux connaître la mentalité qui a souvent présidé à la constitution et à l'existence des Ministères français. Le Cabinet et son chef n'essaient point de diminuer la confusion des partis et de rendre plus rigides les alliances de ceux-ci ; au contraire, ils sont prêts à accepter toutes les impulsions. Plus ils mettent d'aisance à rompre, plus leur renommée grandit et, à ce prix, ils deviennent des hommes « providentiels ». De la stabilité du Cabinet, personne ne se soucie et il semblerait même anormal d'y songer. La stabilité des valeurs présidentielles lui est substituée délibérément.

L'état de la majorité a provoqué la création d'un tel corps de Présidents de Conseils, s'il est vrai que le besoin crée l'organe. Cependant le fait qu'à un moment donné des hommes politiques influents soient prêts à constituer des Ministères de conciliation ou d'union aggrave le conflit des tendances parlementaires : les Ministères qui constituent une application du *two party system* sont dépréciés et la constante disponibilité d'un ou plusieurs successeurs contribue à la faveur croissante de la Concentration. D'où il est permis de conclure que cette conception du rôle du Président du Conseil est à la fois une conséquence et une cause de la situation parlementaire et de l'instabilité ministérielle.

Section II
Majorité, Chef d'Etat et Sénat

Certains auteurs ont trouvé dans la topographie de la salle des séances une cause importante de l'aisance avec laquelle les alliances parlementaires se dénouent et se recomposent [126].

126. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia* (Florence, Monier, 1857) cité par P. Penciolelli, *Le régime parlementaire en Italie*, Paris, 1912, p. 12. « Les salles où se réunissent les pairs et les députés sont édifiées suivant la forme rectangulaire des antiques basiliques, le Président siégeant à un bout et tous les membres de l'Assemblée siégeant à l'un et l'autre côté. Ainsi les membres siègent forcément ou à Droite ou à Gauche. Il n'y a pas de possibilité matérielle d'être au Centre, à la façon du continent. A l'inverse en France et

La ligne de partage, dans un hémicycle, est forcément imprécise ; elle n'est pas matérialisée par un véritable fossé comme aux Communes ; lorsqu'on est assis au Centre il est impossible à première vue de savoir si on sera, au moment du scrutin, à droite ou à gauche, tandis que si l'on allait d'ordinaire se placer du côté des ministres, il faudrait un grand courage pour rompre avec eux à la face de l'opinion en ralliant les bancs de l'opposition. Cette considération a certainement plus d'importante qu'on n'a coutume de le croire sur l'existence simultanée de deux majorités.

C'est pourtant en dehors de l'Assemblée elle-même qu'il convient de porter désormais les regards, pour achever cet exposé relatif à la structure de la majorité. La lutte des deux tendances majoritaires — Gouvernement à l'image du *two party system*, et Gouvernement de *Concentration* — qui aboutit souvent à l'application momentanée d'une troisième formule, l'*Union nationale* — est aggravée par l'intervention d'autres organes constitutionnels, soit que ceux-ci ajoutent à la confusion, soit qu'ils s'efforcent, à l'encontre de la tendance dominante au sein de la Chambre des Députés, de faire prévaloir leur inébranlable volonté. Deux points précis seront succinctement traités :

— le Président de la République, en nommant le Président du Conseil fait obstacle à l'harmonie nécessaire entre la Chambre et le Cabinet ;

— le Sénat, en manifestant une constante faveur pour l'une des formules de groupement majoritaire contrarie ou détruit cette même harmonie.

chez nous a prévalu cette malheureuse architecture semi-circulaire laquelle, à la vérité, a l'avantage de recueillir et de concentrer la voix, avantage tout à fait inutile au son des voix méridionales, mais qui apporte avec elle ce premier inconvénient d'avoir la forme théâtrale et cet autre beaucoup plus grave de permettre les Centres, Centres droit et gauche, Centre un quart à gauche et Centre un quart à droite, sorte de rose des vents et des tempêtes ».

Paragraphe I
Le chef de l'état et la majorité

— Le Titre Troisième de la Première Partie du présent ouvrage ayant été consacré aux crises d'origine présidentielle, il ne sera fait ici qu'une brève allusion à l'inconvénient que présente, d'une manière générale pour la stabilité du Cabinet, l'exercice du droit coutumier de nomination des ministres. Lorsque deux majorités — Cartel et Concentration — ont également échoué, ou semblent se manifester concurremment au sein de la Chambre des Députés, le Président en choisissant le futur chef du Cabinet agit comme un arbitre entre deux politiques, il donne réalité à une majorité virtuelle. De ce fait deux dangers menacent le Cabinet.

En premier lieu le Président a pu se tromper sur le caractère effectif de la majorité : ainsi Poincaré, en juin 1914, en appelant Ribot commet une erreur d'appréciation qui est immédiatement sanctionnée par la mise en minorité du Cabinet. Il peut, en outre, vouloir manœuvrer et prouver par l'échec retentissant d'un Cabinet, c'est-à-dire au prix d'une nouvelle crise ministérielle, que telle formule est inapplicable. Nous ignorons si le Président Doumergue avait, en février et en décembre 1930, une arrière-pensée ; il n'en demeure pas moins que les tentatives de Concentration de M. Chautemps et de M. Steeg n'ont eu d'autres résultats que d'entretenir la lutte entre les deux grandes tendances alors qu'une seule était, à ce moment, susceptible d'application.

En second lieu le Cabinet, bien qu'il soit formé après la consultation des groupes de l'Assemblée n'est pas la créature de celle-ci. Elle le reçoit des mains d'un organe-tiers ; elle se sent complètement libre de le renverser dès le premier contact ; elle n'a pas le sentiment de se déjuger et, en vérité, elle ne se déjuge pas. Aucune règle du régime parlementaire ne lui impose d'accepter aveuglément un Ministère qui se présente à elle. Si au contraire la Chambre devait choisir elle-même le chef de Cabinet, elle perdrait peut-être une partie de sa désinvolture car l'opinion ne comprendrait pas que, ayant expressément

accordé leurs volontés pour la poursuite d'une politique donnée, les partis, du jour au lendemain, modifient leurs positions et retirent leur confiance aux hommes qu'ils ont expressément élus. En somme, la nomination par le chef de l'Etat est susceptible d'influer sur la qualité de la confiance qui est parcimonieusement accordée au Cabinet comme à un organe étranger, alors que la nomination par la Chambre elle-même engendrerait une solidarité foncière, et susciterait une sorte de responsabilité de l'Assemblée aux yeux de l'opinion. Le soutien des ministres choisis, et non simplement acceptés, deviendrait un point d'honneur. Il se peut qu'il y ait là quelqu'illusion ; de plus ce système ouvre une brèche dans le régime parlementaire et participe déjà du gouvernement d'Assemblée. Quoiqu'il en soit de ces objections, si l'on se préoccupe avant tout d'assurer la stabilité du Cabinet, on peut se rallier à un article du projet du *Comité technique pour la réforme de l'Etat,* qui constitue un compromis entre les deux solutions :

« Il est ajouté à la loi constitutionnelle du 25 février 1875, « un article 5 *ter* ainsi conçu : Dans le délai maximum d'un « mois après la clôture des élections générales, le Président de « la République — sans contreseing ministériel — désigne le « Premier Ministre pour la durée de la législature, sous réserve « de défiance susceptible d'intervenir en vertu de l'article 6 « ci-après et dans les conditions prévues par la loi constitu- « tionnelle du 16 juillet 1875.

« Le Premier Ministre, après avoir soumis à la signature du « Président de la République les décrets de nomination des « ministres chargés des divers départements et dressé la décla- « ration du Gouvernement, doit, dans un délai de sept jours « francs, après sa propre désignation, demander à la Chambre « de confirmer sa désignation et celle des ministres, par un « vote de confiance. La Chambre se prononce, après débat, dans « un scrutin à la tribune et par vote personnel »[127].

Paragraphe II
Le sénat et la majorité

— Depuis quelques années il est devenu banal de mettre en relief le rôle du Sénat dans la vie constitutionnelle française, et les crises récentes de 1937 et de 1938 ont prouvé que la Chambre-Haute n'entendait pas abdiquer ses prérogatives et particulièrement le droit de renverser le Ministère. M. Capitant a très clairement retiré l'enseignement de cet état de fait : le Sénat modifie les traits du parlementarisme français, « notam- « ment, il reconstitue, sous la forme du bicaméralisme, un « nouveau dualisme, sur celui que le déclin de la Présidence « a détruit en 1877 »[128].

Ce dualisme complique fâcheusement le problème de la majorité : « Une des conséquences les plus importantes de « l'existence du Sénat est, par suite, d'empêcher que puisse « fonctionner en France, avec la même pureté qu'en Angleterre, « le *two party system* et le jeu de pendule politique qui en est la « conséquence. A supposer même que les deux partis arrivent à « se former en France, à supposer que les institutions qui « manquent actuellement à notre régime, et au premier plan « desquelles figure la dissolution, leur permettent un jour d'ac- « quérir la cohésion qui leur fait défaut, le Sénat resterait « encore étranger à l'esprit du système et en compromettrait « le fonctionnement. Car les deux partis ne pourraient pas être « représentés sous la même forme et dans la même proportion « dans chacune des deux Chambres ».

Mais, en outre, et c'est, du point de vue de la stabilité de la majorité et du Cabinet, un fait capital, le Sénat prend nettement parti dans le conflit des deux formules de groupement : « Un regard sur l'histoire du Sénat montre qu'il est hostile aux « Ministères d'ailes et favorable aux Ministères de Concentra- « tion. Il tend à stabiliser la vie politique vers le Centre ». M. Siegfried avait déjà remarqué que la seconde Chambre

127. J. Bardoux, *La France de demain*, p. 17 et p. 83.
128. Cf. article précité du *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1936, p. 23.

tient dans l'ordre des pouvoirs publics une place correspondant à celle de la *Gauche radicale* dans l'ordre des groupes de la Chambre des Députés [129] ; et la Gauche radicale est précisément le pivot de la majorité de Concentration.

En 1896 l'hostilité au Cabinet radical Bourgeois ; en 1925, la chute du Cabinet de Cartel présidé par M. Herriot ; en 1930 et 1932 l'acharnement du Sénat contre la majorité de MM. Tardieu et Laval ; en 1937 et 1938, la lutte incessante et la victoire sur les Cabinets de Front populaire présidés par M. Léon Blum, montrent assez l'exactitude de cette assertion pour qu'il soit inutile d'insister davantage [130]. En somme lorsqu'une majorité tranchée, tendant vers le *two party system* existe à la Chambre ; lorsque dans le sein de celle-ci les partisans de la *Concentration* sont trop faibles pour rompre le courant issu de la consultation électorale, le Sénat s'attache à ce but et il y parvient, toujours. Dès lors on doit constater l'existence de deux positions constantes et contradictoires : *le Corps électoral* donne naissance à une *majorité de Bloc*, le *Sénat* soutient ou recherche une *majorité de Concentration*. Comme le Sénat est recruté au suffrage restreint le Cabinet est sans cesse contraint de servir deux maîtres, le *suffrage universel* et le *suffrage restreint*, et cette double allégeance est l'une des causes les plus certaines de l'instabilité ministérielle. On peut remarquer en outre que l'emprise du suffrage universel est dominante au début de la législature, alors que celle du suffrage restreint se manifeste au cours de la législature. Les réformateurs trancheront pour ou contre la prérogative sénatoriale selon qu'ils auront telle ou telle opinion sur le principe démocratique. Il suffira de constater, que cette prérogative est, dans un milieu déjà profondément agité, un facteur certain d'instabilité. L'harmonie — Corps électoral, Majorité, Cabinet, — lorsqu'elle existe, est menacée et disparaît bientôt. Comme une nouvelle harmonie — Sénat, Majorité, Cabinet — se heurte à la tendance contraire du Corps électoral,

129. A. Siegfried, *Tableau des partis en France*, p. 175 ; *Supra*, p. 193.

130. M. Joseph-Barthélemy, dans de très importantes *notes de Droit public*, (*Revue du Droit public*, 1913, p. 371) a montré d'une manière définitive l'importance des *Résistances du Sénat*.

les Cabinets sont voués à une prompte disparition. Il est vrai que le Sénat, à l'instar des groupes médians de la Chambre, contribue à assurer la stabilité des ministres et par là, sont palliés certains des effets de son intervention.

***

Le *Problème de la majorité* a été posé en théorie et en fait : certaines de ses conséquences subsidiaires — stabilité des ministres, notion originale de la présidence du Conseil — ont été décelées ; l'influence de certains facteurs extérieurs à la majorité proprement dite a été rappelée — rôle du Chef de l'Etat et du Sénat —. Il importe maintenant d'étudier deux points particuliers qui sont peut-être à l'origine d'une telle situation et qui surtout, pourraient fournir des remèdes à celle-ci. La structure de la majorité dépend du *Mode de scrutin* ; son esprit dépend de la *Dissolution*. Le Titre Second sera consacré à ces causes et à ces solutions d'ordre institutionnel.

TITRE II

Causes institutionnelles et remèdes éventuels

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION DU SUFFRAGE UNIVERSEL

Certaines crises ministérielles ont été directement provoquées par une consultation générale des électeurs. En dehors de cette relation patente de cause à effet il est nécessaire de poser la question de savoir si le régime électoral lui-même ne contribue pas à accroître l'instabilité du Cabinet. Il s'agit en somme de rechercher les effets de l'organisation du suffrage universel sur le phénomène constitutionnel.

Les élections ont pour but de choisir des représentants qui eux-mêmes procèderont indirectement à la désignation du Cabinet. Les modalités de la loi électorale ont une action sur la structure de l'Assemblée et de la majorité, et par ce fait même semblent de nature à influer sur le sort du Cabinet en rapports constants et nécessaires avec cette Assemblée et cette majorité.

L'organisation du suffrage universel, dont le principal élément est le *mode de scrutin* est à l'origine de la vie parlementaire dont elle détermine les conditions générales. Partant de ce postulat deux questions doivent être élucidées :

1° — *L'expérience* fournit-elle une solution ? Les diverses législations électorales, successivement en vigueur sous la IIIe République, ont-elles eu un effet identique sur la structure de l'Assemblée et sur la stabilité ministérielle ?

2° — A défaut d'une expérience suffisante le *raisonnement* donna-t-il les moyens de déclarer que tel mode de scrutin est plus favorable que tel autre à la formation et à la durée du Gouvernement ?

Section I

Les expériences électorales de la IIIe République

La France a connu trois modes de scrutin différents[1] :

le scrutin uninominal d'arrondissement,

le scrutin de liste majoritaire,

le scrutin de liste avec répartition proportionnelle.

De prime abord, une expérience suffisante semble avoir été acquise pour que, de la comparaison des effets produits par ces

1. Joseph-Barthélemy et Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 378 ; G. Lachapelle, *Les régimes électoraux*, A. Colin, 1935.

— Les principales lois électorales de la IIIe République sont les suivantes : 1. *Gouvernement de la Défense nationale* (loi 15 mars 1849 remise en vigueur) = scrutin de liste départemental ; — 2. *Loi organique du* 30 *novembre* 1875 = scrutin uninominal d'arrondissement ; — 3. *Loi* 16 *juin* 1885 = scrutin de liste départemental ; — 4. *Loi* 13 *février* 1889 = scrutin uninominal d'arrondissement, *a*) dans *les départements* 1 député par arrondissement administratif. Quand la population dépasse 100.000 habitants (étrangers résidents compris) l'arrondissement a droit à un député par 100.000 habitants ou fraction de 100.000 habitants supplémentaire. L'arrondissement administratif est alors divisé en circonscriptions ; *b*) à *Paris et à Lyon* 1 député par arrondissement municipal ; — 5. *Loi* 12 *juillet* 1919 = scrutin de liste par département avec R.P. entre les listes. Attribution des sièges concurremment suivant trois modes = à la majorité absolue, au quotient, à la plus grande moyenne ; — 6. *Loi* 21 *juillet* 1927 = scrutin uninominal.

divers systèmes électoraux, puissent être dégagés les caractères de chacun d'eux, propices à la formation d'une majorité stable et susceptible d'engendrer un Cabinet durable. Il n'en est rien cependant. Le scrutin uninominal ou d'arrondissement a connu au cours de la IIIe République une fortune incomparable, sinon une faveur unanime. De 1876 à 1885, de 1889 à 1919, puis de 1928 à 1936 les élections législatives ont eu lieu selon ce système combattu souvent, abandonné parfois, mais finalement triomphant et qui semble être l'une des lois fondamentales de la République française. De 1885 à 1889, puis de 1919 à 1927, c'est-à-dire durant de brefs intervalles, deux autres modes de scrutin ont été appliqués. La comparaison des effets produits en ce qui concerne le point particulier de la stabilité ministérielle ne peut donc pas être poussée très loin du fait de cette disparité dans la durée d'application des trois systèmes. Néanmoins des quelques précisions suivantes l'identité de leurs effets doit ressortir.

A. — Après le vote de la loi du 16 juin 1885 les élections ont lieu au scrutin de liste dans le cadre du département. La législature 1885-1889 se montre l'une des plus agitées que la IIIe République ait jamais connue : les Ministères se succèdent rapidement, les partis s'effritent. La confusion est à son comble au sein de l'Assemblée et finalement les Ministères de parti : Goblet, Floquet, doivent céder le pas à des Ministères d'affaires : Tirard, Rouvier.

Le scrutin de liste n'a donc pas eu une influence satisfaisante sur l'homogénéité de l'Assemblée. La rapidité de sa disparition explique en partie cette carence : une coutume électorale ne s'établit pas en un jour, ni même en une législature, et il aurait fallu que les divers partis s'habituassent à former des coalitions électorales à la faveur de plusieurs expériences consécutives.

B. — Le sort de la loi du 12 juillet 1919 qui institue le scrutin de liste n'est pas plus heureux : dès le 21 juillet 1927 on revient au scrutin uninominal. La « loi bâtarde » comme se plaisent à

l'appeler les publicistes et les hommes politiques n'est donc appliquée qu'à deux reprises, en 1919 et 1924. De 1919 à 1924 la stabilité du Cabinet est à peu près acquise ; l'Assemblée ne joue qu'un rôle effacé dans les diverses crises et la majorité se montre le plus souvent disciplinée et cohérente, sinon très enthousiaste. Cette loi électorale est incontestablement favorable au renforcement de la majorité : l'élection des candidats qui ont réuni la majorité absolue d'une part, l'attribution des restes, après l'application du quotient, à la liste qui a obtenue la plus forte moyenne d'autre part, constituent des primes à la majorité. Il suffit parfois d'un très léger déplacement des voix pour qu'une liste entière soit élue. L'oscillation du Corps électoral se concrète donc, dans les résultats des élections législatives, en un accroissement plus que proportionnel de la majorité parlementaire. De ce fait le Cabinet semble plus assuré de trouver une base stable et importante [2]. Mais de

2. Cette conséquence est mise en lumière par M. LACHAPELLE dans la préface du recueil des « *Résultats officiels des élections du* 16 *novembre* 1919 » (Roustan, 1920) où il dénonce les injustices et les erreurs du nouveau mode de scrutin (p. 18 et suiv.). Comparant les résultats acquis à ceux qu'aurait donné la R.P. appliquée selon le « système des moyennes » analogue au système d'Hondt, il arrive à cette conclusion que les « erreurs » portent sur un total de 143 sièges sur 610 et que dans 14 circonscriptions seulement le résultat aurait été le même avec la loi de 1919 et avec un système plus scrupuleux de R.P. Il conclut en blâmant d'ailleurs l'art. 10 de la loi de 1919. La double prime attribuée à la majorité absolue et à la majorité relative a donc réalisé le dessein poursuivi par les auteurs de la loi électorale. Ils avaient voulu favoriser les listes ayant obtenu le plus de suffrages, et ils y ont parfaitement réussi ; les radicaux-socialistes et les socialistes, ceux-ci perdant de cette manière 45 sièges, ont été défavorisés, la majorité du Bloc National a été augmentée d'autant.

La même remarque est faite dans le recueil des « *Résultats officiels des élections législatives du* 11 *mai* 1924 » (Roustan, 1924) p. 14 et suiv. Les gains du Cartel des Gauches ont été accrus indûment par le jeu de la double prime et grâce à un très habile arbitrage des alliances électorales. Ainsi alors que le Cartel a obtenu tous les sièges dans 48 circonscriptions (au total 129 sièges) il en aurait eu 44 de moins par l'application de la R.P. Par contre il aurait gagné 22 sièges dans les 18 autres circonscriptions où le Bloc des Droites a eu sa liste entière élue (au total 90) il a donc gagné en définitive 22 sièges. Dans 8 collèges les résultats auraient été les mêmes par la R.P. et par le système de 1919. Par contre dans les 43 collèges restant le Cartel aurait perdu 9 sièges. Au total le Cartel a gagné 31 sièges. Mais, comme le dit M. Lachapelle, « 31 sièges en plus d'un côté, 31 en moins de l'autre, cela fait une différence de 62 voix entre la majorité et la minorité de la nouvelle Chambre, ce qui est appréciable ». Qu'il nous soit

1924 à 1928, et en dépit du jeu de cette cause favorable l'instabilité de la majorité, et partant celle du Cabinet, atteignent leur paroxysme. La loi de 1919 s'avère incapable de fixer les cadres mouvants des partis et si une très forte alliance électorale a été nouée, elle n'a pas eu de répercussion profonde et durable sur le plan parlementaire où les fractions diverses conservent leur programme particulier et leur liberté de vote et d'action. Le retour en 1927 au scrutin uninominal empêche, comme en 1889, la nouvelle loi de produire ses effets. Si le système de 1919 avait reçu une application prolongée, la fusion des deux mentalités, électorale et parlementaire, aurait peut-être eu lieu finalement et un usage nouveau se fût établi.

C. — Le *scrutin d'arrondissement* reste donc seul en question et il semble porter tout le poids des difficultés profondes dans lesquelles se débattent Parlement et Cabinet. Un fait est acquis : de 1876 à 1936, pendant 48 ans, sur les 60 qu'a duré la III^e^ République, ce système électoral a été appliqué et, dès l'origine l'instabilité s'est instaurée dans la pratique parlementaire. Affirmer qu'un rapport de causalité existe entre les deux phénomènes est une tentation dans laquelle on tombe souvent ; c'est aussi une affirmation difficile à réfuter, mais ce n'est qu'une affirmation dont le caractère spécieux doit être souligné par une remarque de portée générale. Rien ne prouve que le régime électoral ait sur l'orientation de la vie constitutionnelle d'un Etat un rôle prépondérant ; il faudrait, pour supputer exactement cette influence prétendue, procéder à un isolement des phénomènes, modifier cette institution seule, *rebus sic stantibus*. Or cette opération a été tentée dans les pages qui précèdent et il semble bien que la III^e^ République ait subi la tyrannie de son génie propre, quelles qu'aient été

permis de remarquer que la loi de 1919 a eu un résultat heureux car avec la R.P. ni majorité ni minorité n'auraient pu se dégager, quelques voix seulement séparant les deux blocs. Cela suffirait presque à fixer notre choix. Remarquons enfin que sur la base des voix attribuées à chaque parti la comparaison ne peut être faite qu'entre la R.P. et le système mixte de 1919 et non point entre celui-ci et le scrutin majoritaire, la circonscription électorale n'ayant pas la même étendue dans l'un et l'autre de ces derniers systèmes.

les modalités du recrutement des députés. Dès l'origine, un éminent juriste, Charles Lefebvre, a fort bien posé la question et laissé pressentir la réponse que la suite des années lui donnerait. Examinant les arguments invoqués par les partisans de l'un ou l'autre mode de scrutin qui se partagaient alors l'opinion, scrutin de liste et scrutin uninominal, il écrivait[3] : « A « travers ce cliquetis d'arguments il me semble difficile de « saisir l'importance extrême attachée au mode de scrutin, si « on veut bien y voir autre chose qu'une simple machine politique « destinée à se prêter sans cesse à l'intérêt des partis vainqueurs, « et condamnée à changer avec eux. L'expérience que nous « aimerions à prendre comme le guide le plus sûr est-elle si « décisive dans un sens ou dans l'autre » ? Et il concluait : « Faut-« il donc rejeter sur le mode de scrutin les inconvénients qui « tiennent surtout en France au défaut d'organisation simple « et puissante des partis, aux variations et aux défaillances de « l'esprit public ? »

Nous ne sommes pas loin pour notre part de partager ce scepticisme. Pourtant il convient de ne pas être trop catégorique en une matière aussi délicate et il semble opportun de se rallier à l'avis émis au début de ce siècle par La Chesnais, auteur d'études nombreuses sur la réforme électorale. « La concentra-« tion plus ou moins grande des partis politiques est la résultante « d'un ensemble très complexe de faits et de traditions. Parmi « ces faits, il est bien évident que le mode de scrutin, par les « coalitions qu'il provoque ou qu'il écarte, et par la forme qu'il « leur donne, exerce à la longue une assez grande influence. Le « scrutin uninominal paraît contribuer à l'émiettement, et le « scrutin de liste pur et simple à la concentration des partis. « Mais ni l'un ni l'autre n'exercent une influence exclusive, ni « même peut-être prépondérante à cet égard »[4].

Il n'est pas permis cependant de s'en tenir à ces déclarations sommaires. La question a été trop souvent posée, des hommes

3. Ch. Lefebvre, *Etude sur les lois constitutionnelles de* 1875, p. 33.
4. P.-G. La Chesnais, *La représentation proportionnelle et les partis politiques*, Paris, 1904, p. 239.

politiques éminents, de Charles Benoist à M. Mandel ont combattu avec trop d'esprit et de persévérance en ce champ clos pour que ne soient pas pesé, du point de vue théorique, les mérites respectifs des deux principaux modes de scrutin qui sont proposés au choix des réformateurs politiques : le *scrutin uninominal* et la *représentation proportionnelle.*

Section II

Une controverse théorique : Représentation proportionnelle et scrutin uninominal

Pour remédier aux déficiences du régime parlementaire français une véritable école a été fondée dont les tenants considérables et actifs, se sont recrutés dans tous les cercles intellectuels : monde politique, grande presse, Institut, facultés ; c'est l'école de la *représentation proportionnelle.* Il ne saurait être question d'en retracer ici les fastes et les déconvenues, pas plus qu'il n'est possible, ni nécessaire, de définir les principes dont elle s'inspire[6].

Le seul point à examiner est le suivant : la *représentation proportionnelle* pourrait-elle atténuer l'instabilité ministérielle ? aurait-elle une influence déterminante sur la vie des partis et cette influence serait-elle heureuse pour le fonctionnement du régime parlementaire ? C'est en effet sur cette expression de régime parlementaire qu'il convient d'insister, et sur celle-là seule. Les visées et la portée démocratiques de la réforme électorale ne sont ici d'aucune importance, ou tout au moins ne nécessitent pas une prise en considération. M. René Capitant dans son étude sur la *Réforme du parlementarisme* a écrit qu'en régime parlementaire « l'élection n'est pas un moyen d'intros-« pection, elle est un procédé pour désigner les gouvernants »[7].

6. Parmi les ouvrages sur la R.P. il convient de citer la thèse déjà ancienne mais très documentée de N. Saripolos, Paris, 1899, Rousseau, préface Larnaude, importante bibliographie, p. I à XLIII.

7. René Capitant, *La réforme du parlementarisme*, p. 16 (Paris, Sirey, 1934).

Peut-être le même auteur a-t-il raison lorsqu'il constate que la *représentation proportionnelle* est incompatible avec le parlementarisme, car elle est considérée le plus souvent précisément comme un procédé d'introspection et elle vise à la représentation des opinions, notion fort différente de celle qu'impliquait originairement, et que contient en fait encore, le régime représentatif dont le régime parlementaire est une modalité. Cependant ne retenons qu'un fait : la R.P., quelle qu'en soit l'inspiration doctrinale, aboutit à la désignation, à l'élection des députés ; à ce titre est-elle susceptible de favoriser la formation d'une majorité gouvernementale au sein du Parlement[8] ? Tant dans l'esprit des promoteurs de la réforme électorale que dans celui de ses détracteurs ce point de vue semble n'avoir eu pendant longtemps qu'une importance secondaire. Les auteurs et les orateurs l'abordent, développent même l'argument, mais ne lui confèrent pas une portée décisive. Les résultats pratiques de la R.P., dans certains pays, notamment en Allemagne, ont suscité un renversement des valeurs en ce domaine, et désormais dans le jugement que l'on veut former sur la R.P. les considérations d'ordre purement parlementaire ne peuvent manquer d'avoir autant de poids que les considérations d'ordre démocratique. F.A. Hermens s'est attaché à combattre la R.P. dans son ouvrage *Demokratie und Wahlrecht* paru en 1933. En 1934, M. René Capitant dénonçait à son tour l'utopie proportionnaliste et en 1935 il poussait une nouvelle attaque en traduisant dans la *Revue politique et parlementaire* un article de M. Hermens dont le titre est significatif : *L'erreur proportionnaliste et le régime parlementaire.* Il faut croire que l'émoi fut grand dans le camp adverse puisque, dans le même organe, trois mois plus tard M. Lachapelle, l'un des pionniers de la R.P., l'un des commentateurs les plus fidèles du dogme, répondait à ces critiques. Depuis lors la controverse s'est apaisée. Il semble néanmoins opportun de poser, une fois encore, la question des mérites respectifs de la R.P. et du scrutin d'arrondissement[9].

8. *Ibid.*, p. 14.

9. Ajoutons que les travaux parlementaires traduisent des préoccupations analogues : tout au long de l'hiver 1935-1936 des débats nombreux se déroulent

A. — La R.P. a un mérite : elle provoque la constitution de partis politiques. Pour canaliser les tendances multiples de l'opinion publique, pour assurer une représentation exacte du Corps électoral, des organismes sont créés, en vue d'élaborer les programmes et de présenter les candidats aux électeurs. L'union des forces se fait dans tout le pays pour éviter la moindre perte d'influence, pour procéder à un véritable « écrémage » des voix d'une nuance déterminée [10]. D'ailleurs la virulence de ce ferment d'organisation est variable suivant la modalité de R.P. adoptée. C'est ainsi que la R.P. avec des listes compactes, sans panachage, dans lequel l'électeur vote d'abord pour la liste, et subsidiairement pour un candidat, est au plus haut degré compatible avec l'existence des partis politiques [11]. Par contre,

à la Chambre : finalement la réforme électorale est abandonnée le 5 mars 1936 à la suite du vote de la question préalable posée par M. Marx Dormoy sur le passage à la discussion des articles du projet de réforme électorale. En 1937, la Commission du suffrage universel met sur pied un projet de R.P. Le rapport de M. Pomaret est déposé le 27 avril 1937. Mais le 3 juin à la Chambre, à la demande de M. Campinchi, la discussion de la réforme électorale est supprimée de l'ordre du jour (382 voix contre 208, *J. off.*, p. 794). A l'automne 1938, à la suite de la rupture du Front populaire, les cercles politiques se préoccupent de nouveau de cette question.

10. Esmein, t. I, p. 340. — Montre fort bien la répercussion quasi obligatoire de la R.P. « Le système qui paraît prévaloir est celui de la concurrence des listes ; « on pourrait dire plus exactement celui de la concurrence des partis ; car c'est « le parti qui figure en premier plan, le candidat et l'électeur devenant en quelque sorte des personnages secondaires ».

M. Lachapelle (*La R.P. en France et en Belgique*, préface H. Poincaré, Alcan, 1911), ne manque pas de mettre en lumière ce rôle classificateur de la réforme électorale qu'il préconise. « L'application du régime parlementaire nécessite « impérieusement une organisation et une discipline des partis » (p. 52).

« L'anarchie électorale ne peut évidemment conduire qu'à l'anarchie parlementaire et si l'on veut faire cesser la seconde, on doit commencer par faire « disparaître la première. Il faut contraindre les partis, par un régime électoral « approprié, à s'organiser, à se discipliner et à défendre des idées claires dans « des programmes précis » (p. 58) et de remarquer que la R.P. est le moyen adéquat car, dit-il, « les dissidents sont voués à la défaite, d'abord parce qu'il leur « serait très difficile de former une liste et, ensuite parce que, même s'ils la « formaient, ils seraient réduits à leurs propres forces qui resteraient insuffisantes pour leur permettre d'emporter un siège (p. 63).

11. Ostrogorski, *Les partis politiques*, p. 672 et suiv., indique cette différence de résultat de la R.P. au regard des partis politiques. Il distingue le système des *listes compactes* et celui des listes libres ou panachées. « Ce système (dit-il du « premier) implique évidemment des partis rigides et il rive à lui électeurs, candidats et programmes. Même s'ils n'approuvent que certains points du pro-

le système des listes libres ou panachées, dans lequel l'électeur compose à son gré son bulletin de vote en prenant des noms contenus dans les diverses listes est moins efficient.

I. — Cette constatation étant faite, il semblerait que régime parlementaire et R.P. puissent fort bien aller de pair puisque celui-ci pour fonctionner normalement exige l'existence de partis politiques forts, poussant au Gouvernement des chefs susceptibles d'obtenir, grâce à la discipline du parti une majorité, sinon obéissante du moins relativement fidèle. Mais intervient alors le plus grave des griefs que formulent les adversaires de la R.P. : elle favoriserait l'émiettement des partis et par là rendrait impossible la constitution d'une majorité parlementaire homogène. « La représentation proportionnelle peut, en « engendrant au Parlement une poussière de groupes, empêcher « la formation des majorités stables, faire sombrer le Parle- « ment dans l'impuissance et multiplier les crises gouverne- « mentales ». écrit M. Joseph-Barthélemy, qui, pourtant, est un proportionnaliste convaincu [12]. Ce péril a été dénoncé, avec art et force par Charles Benoist lorsqu'en 1897, dans un ouvrage retentissant, il essayait de résoudre la *Crise de l'Etat moderne*, et alors qu'il n'était pas encore gagné à la doctrine qu'il devait illustrer au point de mériter quelque dix années plus tard, le nom de « Père de la R.P. ».

« La première qualité d'un régime quel qu'il soit, est de « permettre au Gouvernement de gouverner. Dans le régime « parlementaire. déjà, la tâche n'est pas si commode ! Mais « combien moins elle le serait si, ce régime, restant ce qu'il est, « on décidait d'y introduire la R.P.... Que serait-ce, lorsque, « toutes les minorités ayant dans les Chambres des représen-

« gramme, les électeurs sont forcés de lui donner leur adhésion complète ; leurs « voix profitent aux candidats du parti quels qu'ils soient, même à ceux qu'ils « ont répudié en marquant nominativement un autre, si ce dernier n'est pas élu. « C'est le triomphe de cette entité trop souvent artificielle et conventionnelle « qu'on appelle parti qui est seul poursuivi ».

Quant au système des listes libres « si ce n'est pas la camisole de force..... « c'est toujours la tendance à pousser et à maintenir les électeurs dans les compar- « timents des partis. Sans doute, cette tendance est contrecarrée par la faculté « de panachage qui est destructive de la discipline des partis rigides ».

12. Joseph-Barthélemy et Duez, *op. cit.*, p. 358.

« tants, les unes plus et les autres moins, il n'y aurait plus, en « dernière analyse, que des minorités juxtaposées, la plus nom- « breuse ne l'emportant pas assez pour former même le noyau « solide ou le pivot résistant d'une majorité ! Le Gouvernement « s'épuiserait à pétrir et à malaxer ces pâtes molles, que mine- « raient et désagrégeraient toujours des ferments de dissociation

« Si peu accusées, si peu stables, si mal ébauchées que soient « dans le Parlement les majorités actuelles quand il s'en ren- « contre, elles sont fermes de matière et de dessin comme un « marbre de Michel-Ange, à côté de celles qu'on extrairait, si « l'on pouvait les en extraire, des multiples minorités dont se « composeraient les Chambres avec la R.P. Dieu nous garde, s'il « n'est pire tyrannie que l'anarchie, de verser de la tyrannie « de la majorité, dans l'anarchie des minorités. Là est le péril « et c'est ce qui fait que sauf, peut-être, une ou deux exceptions, « la R.P. n'a fait aucune recrue parmi les hommes d'Etat « contemporains »[13].

13. Des remarques analogues ont été faites au Parlement belge lors du vote de la réforme électorale de 1899.

D'une part, une idée, signalée ci-dessus, s'y fait jour ; l'élection a un rôle à jouer dans le régime parlementaire : choisir les gouvernants. Woeste traduisait donc assez grossièrement ce qu'a si bien exprimé M. R. Capitant lorsqu'il s'écriait :

« Peu importe ! ce qui est nécessaire c'est de constituer un Gouvernement « sérieux et pouvant fonctionner régulièrement. Deux choses sont indispensables « à un pays : la Justice et un Gouvernement » (*Annales parlementaires*, 15 mars 1893, p. 929).

De même Delbeke disant avec plus de netteté : « Les élections ne sont pas un « but, elles sont un moyen : le but c'est de donner au pays un bon Gouvernement ».

De ces déclarations peut être rapprochée la remarque très juste de Charles Benoist (*op. cit.*, p. 149) « Le régime parlementaire a dans l'Etat moderne une « triple fin : la représentation, la législation et le Gouvernement. Ne retenir que « la représentation, c'est oublier la seconde des choses qu'oublient les partisans « de la R.P., à savoir que l'Etat n'est pas fait uniquement pour les individus ».

D'autre part, l'inconvénient de la R.P. dont il s'agit ne manque pas d'être souligné. Frère-Orban, le chef libéral belge, disait :

« Qu'est-ce que cette représentation dans une société politique qui doit avoir « un Gouvernement ! C'est un artifice imaginé pour *entraver, énerver, paralyser « la majorité.* Quelle est la suite de l'introduction de cet engin dans l'institution « politique ? C'est que, *après avoir fonctionné, divisé, ce qui empêche qu'il y ait « une majorité*, les groupes ne sont plus occupés qu'à une chose : c'est à essayer « de former une majorité. Au lieu de l'avoir aussi près que possible de l'homo- « généité, ce qui est une condition de vie, *on la compose d'éléments hétérogènes*,

Esmein, dans ses *Eléments de droit constitutionnel* dresse un remarquable réquisitoire contre ce mode de scrutin et, entre autres arguments, il écrit : « Les Assemblées représentatives « n'ont pas pour unique fonction de légiférer. Dans les pays de « Gouvernement parlementaire elles ont aussi la mission de « fournir, de soutenir et de renverser le Cabinet. On sait au « milieu de quelles difficultés, dans beaucoup de pays, fonc- « tionne cette forme supérieure du Gouvernement représenta- « tifs, à raison de l'organistion imparfaite des partis politiques « et de leur multiplicité. La majorité stable et le Cabinet « homogène qui en sont les conditions normales se font de plus « en plus rares. Dans un pareil milieu vouloir faire élire la Cham- « bre des Députés sur le principe de la R.P., n'est-ce pas ruiner « de parti-pris le système lui-même ? N'est-ce pas aux éléments « de trouble, que fournissent l'histoire et le caractère national et « que l'on ne peut éviter, ajouter d'autres éléments de troubles « artificiels et voulus »[14] ?

II. — Depuis quelques années de nombreux plans de réformes constitutionnelles ont été dressés et les études qui leur ont été consacrées envahissent les revues de science politique[15].

« *discordants qui portent en eux un germe de mort. La R.P. porte atteinte au régime* « *parlementaire, au prestige et à la force du Pouvoir* ».

De son côté Woeste (cité par Esmein, t. I, p. 332, et *Annales parlementaires*, 1899, p. 2643 — séance du 22 septembre 1899). « Si vous considérez la Chambre « comme étant, comment dirai-je ? une espèce de pomme que les coparticipants « doivent se partager, suivant leur appétit, il est évident que la R.P. a pour elle « la justice absolue. C'est l'apparence ! Mais s'il faut considérer le Parlement « comme étant destiné, d'une part, à servir de contrôle au Gouvernement, et, « d'autre part, à lui fournir une base assez solide pour sauvegarder les intérêts « sociaux, pour préserver les intérêts de l'ordre public et de la justice, alors la « R.P. est une iniquité suprême, parce que, par suite des groupements et des « émiettements qu'elle produit, elle enlève précisément à cet instrument qu'on « appelle les Chambres, la vertu qu'il doit avoir, c'est-à-dire celle d'aider le « Gouvernement et de le mettre à même de remplir sa mission ».

Les milieux politiques français ont naturellement exprimé la même crainte notamment dans un discours prononcé le 16 juin 1910 par Camille Pelletan, prenant possession du siège de président du groupe de défense républicaine contre la campagne proportionnaliste.

14. Esmein, *op. cit.*, t. I, p. 334.

15. *Bibliographie* établie par P. de Lapradelle, *Annales de la Science politique* ; J. Bardoux, *La réforme de l'Etat.*

Naturellement la R.P. occupe un rang de choix dans ces généreux projets. Pourtant M. R. Capitant a montré que la réforme du parlementarisme français ne demandait pas de si grands efforts d'ingéniosité.

Il reprend avec vigueur la vieille critique et précise le danger que recèle la R.P. « La France est parlementaire, et veut le « rester, qu'elle se donne donc un scrutin parlementaire ! Or, « la R.P. est un scrutin anti-parlementaire. Inévitablement elle « multiplie les partis et, ce qui est plus grave encore peut-être, « favorise la rigidité de leur organisation et de leur autonomie. « Rapidement la R.P. divise un pays en un certain nombre de « formations qui ont leur politique, leur organisation et leur « discipline. Dès lors plus de majorité possible, sinon par coa- « lition, par traité, par ententes, par cartels. L'Etat se décom- « pose. La politique est aux enchères. L'Etat unitaire revient « au stade de la confédération. C'est la société des partis instal- « lée à la place de l'Etat. L'Allemagne de Weimar nous en a « donné l'effroyable spectable »[16]. En effet, alors que dans le débat initial les déclarations pessimistes des orateurs belges, les critiques de Charles Benoist et le réquisitoire d'Esmein avaient une allure théorique ou du moins n'étaient fondés que sur une expérience unique et rapprochée, les faits, depuis la fin de la guerre ont montré les incidences probables de la réforme envisagée et ont permis à l'observation directe de seconder, et d'éprouver, l'abstrait raisonnement juridique. C'est le produit de cette combinaison des deux procédés que présente l'article précité, capital en la matière, de M. Hermens sur *L'erreur proportionnaliste et le régime parlementaire*[17]. Il peut être résumé comme suit :

D'une part, la R.P. multiplie les partis politiques : « Toutes ces « conditions, nécessaires au fonctionnement du régime parle- « mentaire, la R.P., loin de les favoriser, en interdit au contraire « la réalisation. Elle donne à chaque parti son indépendance

16. R. Capitant, *op. cit.*, p. 15.
17. *Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1935, p. 429 à 457. — Traduction R. Capitant.

« absolue, elle le libère de l'électeur moyen, elle permet à chaque « opinion d'apparaître, de recruter des adhérents et d'aller « librement son chemin. Elle supprime cette pression que le « scrutin majoritaire faisait peser sur les partis afin de les forcer « aux concessions et aux groupements. Elle substitue à un « processus d'intégration qui réduisait le nombre et modérait la « doctrine des partis, un processus de désintégration qui conduit « à la multiplication et à la radicalisation de ceux-ci »[18].

D'autre part, et c'est là une idée nouvelle qui mérite d'être signalée, car elle a sa répercussion sur le fonctionnement du parlementarisme, « non seulement la R.P. multiplie, mais encore « elle modifie les partis. Elle favorise ce qu'on a appelé en « Allemagne les *partis d'intérêts* (notamment les partis se don- « nant pour but de défendre les intérêts de la classe paysanne « et moyenne). Aussi dans un système majoritaire, de tels « partis ne peuvent-ils guère obtenir que quelques succès locaux « et les candidats ne sont élus en général qu'avec un appoint « de voix qui atténue leur caractère. Dans un système propor- « tionnaliste, au contraire, rien n'empêche les groupes d'intérêts « les plus réduits de former un parti et de remporter rapidement « des succès. Et le succès d'un parti entraîne inévitablement la « création d'autres partis analogues, représentant les intérêts « opposés. On assiste à une irruption des intérêts dans la poli- « tique : l'électeur perd de vue les problèmes politiques pour « ne plus se laisser guider que par son intérêt matériel. Les dif- « férences entre partis s'accentuent, car il n'y a plus entre eux « de base commune. Les majorités parlementaires se négocient « par marchandages économiques. Le parlementarisme se dé- « grade en un « maquignonnage » qui explique le dégoût d'un « peuple et justifie les sarcasmes d'Hitler »[19].

M. Hermens apporte des preuves à l'appui de ses assertions : l'émiettement des partis allemands de 1919 à 1933 empêche la formation d'une majorité et engendre l'instabilité ministérielle. Ni la grande coalition de Streseman de 1923 ni les Cabi-

18. *Ibid.*, p. 433.
19. *Ibid.*, p. 434.

nets Marx de 1923-1924s'appuyant sur des majorités de rechange ne peuvent se maintenir. Finalement les partis extrêmes l'emportent et si à partir de 1930 une concentration très nette se produit au profit des cinq plus grands partis, c'est alors le deuxième inconvénient de la R.P. qui joue car « ce que les « partis perdent en nombre, ils le gagnent alors en autonomie « et en intransigeance ». D'où une conséquence fatale pour le régime parlementaire : « Le régime était dès lors paralysé, « incapable d'action »[20].

En Autriche c'est également ce mode de scrutin qui a ruiné la démocratie et ouvert toutes grandes les portes à la dictature. Si la Belgique n'a pas connu un sort semblable, elle n'en pâtit pas moins de ce fléau moderne : elle devrait ne connaître que deux grands partis : catholique et socialiste, la R.P. a sauvé le parti libéral[21]. Aggravée par le cumul des listes dans le cadre provincial elle a permis, plus récemment, le développement de nouveaux partis : la progression des rexistes en 1936 confirme le danger. Quant à la France, utilisant les statistiques électorales établies par M. Georges Lachapelle qui montrent quelle aurait été la composition de Chambres élues à la R.P. intégrale, M. Hermens conclut[22] : « Il apparaît combien la R.P. aurait « rendu plus difficile la formation des majorités parlementaires « depuis 1919. Le Bloc national n'aurait pas disposé, en 1919, « de la majorité qu'il put conquérir. Au Cartel des Gauches, « en 1924, n'eût pas suffi l'alliance de la Gauche radicale. La « situation complexe de 1928 aurait été franchement insoluble. « Et, en 1932, il aurait manqué des sièges au Cartel des Gauches. « De 1924 à 1932 les communistes auraient rendu impossible « tout Gouvernement de Droite ou de Gauche. Encore ne faut-il « pas oublier que la R.P. en accroissant le nombre et la diver- « gence des partis aurait profondément modifié la situation « politique... On peut donc conclure qu'elle aurait tout détruit

20. *Ibid.*, p. 449.
21. Joseph-Barthélemy, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, p. 615-617.
22. *Ibid.*, p. 445.

« du peu des conditions favorables qui ont encore permis au « parlementarisme français de fonctionner »[23].

III. — Une autre critique fondamentale est fournie contre la R.P. Elle serait antiparlementaire dans la mesure où elle ferait obstacle à l'exercice normal du droit de dissolution. Cette prérogative du Pouvoir Exécutif est confiée au Président du Conseil comme arme défensive : lorsque la majorité est indocile, la

23. Les statistiques établies par M. Lachapelle dans la préface de chacun des recueils qu'il a consacré régulièrement aux élections législatives sont les suivantes :

Elections de 1919	Sièges obtenus effectivement	Sièges obtenus au cas de R.P.	Différences
Bloc National	338	275	+ 63
Centre	75	85	— 10
Gauche	197	250	— 53
	610	610	+ 63

Elections de 1924	Sièges obtenus effectivement	Sièges obtenus au cas de R.P.	Différences
Bloc National	229	224	+ 5
Centre	47	65	— 18
Cartel des gauches	266	217	+ 49
Communistes	26	56	— 30
Divers	0	6	— 6
	568	568	+ 54

Elections de 1928	Sièges obtenus effectivement	Sièges obtenus au cas de R.P.	Différences
Conservateurs et Fédération républicaine	160	137	+ 23
Radicaux indépendants et républicains de gauche	147	135	+ 11
Radicaux-socialistes	120	105	+ 15
Républicains-socialistes	47	26	+ 21
Socialistes	100	108	— 8
Socialistes communistes	2	5	— 3
Communistes	14	68	— 54
Indépendants et divers	3	9	— 5
	593	593	+ 70

crainte d'une campagne électorale est susceptible de la ramener sous la coupe du Gouvernement. La R.P. en assurant aux chefs de liste leur réélection, en donnant la prééminence au sein de chaque parti aux organismes centraux qui établissent les listes, risque d'empêcher cette menace d'avoir quelque efficacité ; car le facteur personnel, si important en cette occurrence, n'est plus déterminant. M. Joseph-Barthélemy dans son livre sur l'organisation du suffrage signalait déjà cet inconvénient [24]. Il rapporte notamment la parole d'un homme politique belge ; Woeste aurait déclaré : « J'ai dit au Roi : « Vous renoncez en fait « au droit de dissolution puisque la dissolution n'a d'autre objet « que de provoquer une affirmation de volonté majoritaire ». M. Capitant a repris l'argument [25] et M. Hermens donne une fois

Elections de 1932	Sièges obtenus effectivement	Sièges obtenus au cas de R.P.	Différences
Droite	127	116	+ 11
Droite modérée	48	81	— 33
Démocrates populaires	14	19	— 5
Républicains socialistes	33	29	+ 4
Gauche modérée	72	53	+ 19
Radicaux socialistes	151	119	+ 32
Socialistes	130	126	+ 4
Communistes dissidents	10	6	+ 4
Communistes agrariens	0	6	— 6
Autonomistes et divers	20	10	— 10
	615	615	+ 84

En outre ajoutons les résultats fournis après la dernière consultation électorale (G. Lachapelle, préface p. XIII).

Elections de 1936	Sièges obtenus effectivement	Sièges obtenus en cas de R.P.	Différences
Front national	222	259	+ 37
Front populaire :			
Radicaux socialistes	109	89	— 20
U.S.R. et apparentés	56	46	— 10
Socialistes S.F.I.O.	149	121	— 28
Communistes	72	93	+ 21
	608	608	+ 37

24. Joseph-Barthélemy, *op. cit.*, p. 667.
25. R. Capitant, *op. cit.*, p. 18.

de plus en exemple l'expérience allemande : « Si la série des « dissolutions de 1932 a été possible, si la manœuvre a pu se « produire de « tuer le Reichstag à coup d'élections » c'est « essentiellement par la faute d'un système qui privait l'élection « de toute signification gouvernementale. Si une majorité positive « s'était dégagée, le Maréchal l'eût respectée, quelle qu'elle fût. « Mais les élections ne pouvaient plus dégager qu'une majorité « négative. Ainsi, la loi démocratique eut-elle encore la force « d'obliger M. Von Papen à se retirer après sa deuxième disso- « lution. Mais elle fut incapable de lui donner un successeur. « La « démission du souverain » dont parle Maurras, était réalisée. « Et, par là même, la République était livrée à ses ennemis »[26].

Notons enfin le reproche de « stagnation politique ». Le Président Herriot a déclaré en 1935 à un enquêteur : « Je « constate que, dans les pays où il est appliqué, le système de « la proportionnelle a introduit une sorte de statique dans la vie « politique. Or j'estime qu'un scrutin doit être dynamique et « non statique. La majorité et la minorité sont aussi nécessaires « à un pays libre que la différence de niveau du cours des fleuves ».

M. Frossard a confirmé cette constatation : « Dans cette « législature, je suis pour la proportionnelle qui est un scrutin « d'immobilité, les mouvements de l'opinion ne s'exprimant pas « grâce à lui avec une mobilité extrême. Dans les périodes « calmes, il y a un avantage certain à ce que les mouvements « se traduisent aussi clairement que possible. Dans les périodes « agitées, c'est le contraire »[27].

B. — Les champions de la R.P. — ils sont émérites et nombreux — ne pouvaient laisser sans réponse de telles attaques bien qu'elles portent sur un point secondaire à leurs yeux, car ils sont préoccupés de faire régner la justice et la morale démocratiques avant d'assurer la formation d'une majorité parlementaire. Il faut convenir qu'ils ne font pas montre d'autant

26. HERMENS, *op. cit.*, p. 449.
27. *Revue de Paris*, 15 novembre 1935, p. 319 ; G. SUAREZ, interwiews accordées par MM. Herriot et Frossard.

de force, de précision, de mordant que leurs adversaires, du moins dans la réfutation théorique directe, car lorsqu'ils défendent indirectement leur réforme en attaquant le scrutin d'arrondissement ils ont la partie belle. C'est ainsi que Duguit, après avoir rappelé que les partis de minorités seront plus cohérents, se borne à citer une phrase assez peu claire du rapport de Charles Benoist à la Chambre des Députés [28] : « Mis en « face de ces minorités, du fait seul qu'elle serait, parce qu'il lui « faudrait continuer à être la majorité, et que pour l'être les « mêmes obligations s'imposeraient à elle, la majorité elle-« même deviendrait plus cohérente, plus compacte, et, si l'on « peut ainsi parler, la densité de l'opinion publique, pour la « majorité aussi bien que pour les minorités, en deviendrait « plus forte ». La première manière du distingué rapporteur était plus alerte et plus incisive, lorsqu'il brûlait jadis ce qu'il adore maintenant.

Les proportionnalistes n'ont pas manqué de produire un autre argument : pourquoi dénoncer les méfaits hypothétiques d'un mode de scrutin non expérimenté jusqu'à ce jour, alors que les résultats néfastes du scrutin majoritaire dans le même domaine sont patents ? Une seule chose est certaine, dit-on, c'est qu'on ne peut trouver pis que le système en vigueur. Le Comité républicain de la R.P. le proclame dans un appel adressé le 15 avril 1910 aux électeurs : « On vous dira que la « réforme électorale, en multipliant dans la Chambre les groupes « et les sous-groupes, rendra impossible la formation d'une « majorité compacte et, par suite, le fonctionnement du régime « parlementaire. Les gens qui vous tiendront ce langage ou-« blient que, sous le régime du scrutin d'arrondissement, jamais « on n'a vu exister cette majorité homogène permanente et « ferme dont ils affectent de redouter la disparition. Les Minis-« tères, quels qu'ils soient, ont dû s'appuyer, pour vivre, sur les « coalitions d'intérêts sans cesse variables, et leur composition « même s'en est ressentie. Formés des éléments les plus divers, « ils ont vécu au jour le jour sans exercer sur la Chambre cette

28. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, t. 2, p. 578.

« direction suivie et vigoureuse qui est la marque d'un véritable « Cabinet parlementaire. En favorisant la création de grands « partis politiques, la R.P. n'affaiblira pas le Pouvoir ; elle le « placera dans les conditions normales qui lui manquent au- « jourd'hui : elle réalisera ce qui doit être le régime de toute « démocratie libre : diversité dans les Assemblées électives qui « délibèrent ; unité dans le Gouvernement, qui émane de la « majorité des Assemblées et qui agit sous leur contrôle ».

La récente offensive contre la réforme électorale a provoqué une prompte riposte de M. G. Lachapelle[29]. L'essentiel de son effort tend à montrer que l'exemple allemand tenu pour déterminant par M. Hermens ne prouve rien quant aux principes eux-mêmes. « En ce qui touche l'Allemagne, aucun régime « électoral n'aurait pu, croyons-nous, la préserver de la dic- « tature. Epris de discipline, convaincu que sa prospérité éco- « nomique et son prestige dans le monde sont liés à une forte « autorité gouvernementale, toujours prêt, du reste, à obéir à « un maître, ce grand peuple ne s'est point attaché à sa consti- « tution démocratique ; il ne s'est point attaché à la liberté de « discussion dont le principal défaut est, à ses yeux, de créer « l'instabilité du Pouvoir... Ce n'est pas le moins du monde « la R.P. qui a provoqué la dictature : c'est l'inaptitude de « l'opinion et des partis politiques à se conformer aux règles d'un « régime nouveau et en complète opposition avec l'impérialisme « de Guillaume II. La R.P. ne pouvait accomplir des miracles. « Elle ne pouvait qu'atténuer sans les faire disparaître les ten- « dances particularistes de la Prusse, de la Bavière ou du Wur- « temberg. L'unité politique d'une Nation accoutumée à la domi- « nation d'un maître n'était garantie que par une main de fer. Il « n'est pas contestable que, grâce à la R.P. les partis allemands « avaient une tendance à se moins disperser. En se référant aux « statistiques de M. Hermens, on s'aperçoit que les 21 groupe- « ments qui ont pris part aux luttes électorales en diverses « circonstances, s'étaient déjà réduits à 11 au scrutin de 1924 et « que, en 1933, il ne subsistait guère que 5 partis principaux :

29. *Revue politique et parlementaire*, 10 août 1935, *Régime parlementaire et R.P.*, p. 239 ; et *ibid.*, 10 décembre 1938, *La corruption électorale et la R.P.*, p. 381.

« les nationaux socialistes 288 ; nationaux allemands 50 ; Centre « catholique 73 ; socialistes 121 ; communistes 81 ; sur 648 dépu- « tés, il ne restait donc plus que 33 affiliés aux partis dissidents ».

M. Hermens ayant d'autre part prétendu que les partis extrêmes sont favorisés par le mode de scrutin proportionnel [30] alors qu'au contraire l'uninominal favorise le Centre, M. Lachapelle ne manque pas de le prendre en flagrant délit de contradiction : le parti libéral belge est par excellence un parti du Centre et pourtant c'est grâce à la R.P. qu'il a pu dès la première votation populaire passer de 12 députés à plus de quarante. Et partout il en serait de même. « Si la R.P. avait été en vigueur, « en Angleterre, aux élections de 1929, le parti libéral, avec « un total de 5.300.947 suffrages, aurait pu obtenir près de 150 « sièges, au lieu de 59. Et en France le nombre des députés du « Centre n'a-t-il pas diminué aux élections de 1932 et ne décroî- « rait-il pas encore plus aux élections de 1936 si le mode de « scrutin était encore en vigueur ». L'expérience récente en France ne devait pas tarder à justifier pleinement cette assertion puisque radicaux-socialistes et républicains de gauche ont été les grands vaincus des élections des 28 avril et 3 mai 1936.

Au reste, et bien que M. Lachapelle ne l'ait pas relevé dans sa réplique on peut être surpris de l'étrangeté de la position de l'adversaire de la R.P. sur ce point particulier. Comment M. Hermens, soucieux de stabilité gouvernementale et de majorité forte, peut-il s'émerveiller de ce que le scrutin majoritaire favorise les *Centres*. La *Conjonction des Centres* n'est-elle pas

30. Hermens, *ibid.*, p. 435.

« Les partis extrêmistes font cortège aux partis d'intérêts. En temps ordinaire, « leurs adhérents sont en minorité et la loi de majorité les exclut ou les force à « s'unir à des voix plus modérées. En régime proportionnaliste, ils ont toute « liberté de suivre leur mystique. Au lieu d'une Assemblée d'hommes modérés « et judicieux, nous aurions un véritable composé de toutes les sortes de violence, « disait Bagehot en 1867 » ; quant à l'issue fatale cette note pessimiste, inspirée de la situation intérieure allemande..... « Majorité hétérogène, composée de deux « groupes irréductiblement hostiles, qu'il n'est pas question de voir collaborer « au Gouvernement, mais qui n'en interdit pas moins désormais aux partis « démocratiques de gouverner. Le Centre lui-même n'a plus qu'une voie devant « lui, c'est d'instituer une dictature au nom de la démocratie. Et c'est la R.P « qui conduit le parlementarisme à ce point d'absurdité ».

précisément une formule d'application très délicate ? Le régime ne fonctionne-t-il pas mieux si les partis sont nettement opposés sur le plan électoral et donnent naissance à des groupes parlementaires qui n'ont pas tendance à se coaliser, à s'interpénétrer temporairement, et qui laissent aux Cabinets qu'ils poussent aux affaires le soin d'adopter cette attitude modérée qui convient mieux à l'organe exécutif qu'à l'Assemblée ? D'ailleurs aux statistiques de M. Hermens on aurait pu répondre par un rappel du précédent tchécoslovaque. En Tchécoslovaquie la R.P. était appliquée au scrutin de liste avec le système de Hare, et réunion des restes ; les listes de candidats étaient dressées par les partis et les élections acquises suivant l'ordre de présentation des candidats sur ces listes. La première règle formulée ci-dessus était vérifiée et 21 partis existaient en 1930. Mais la seconde règle que prétendent dégager les anti-proportionnalistes était au contraire infirmée : les partis concluaient des alliances durables et la majorité parlementaire ainsi formée donnait naissance à des Gouvernements stables : c'est ainsi que le Ministère Udrzal reste en fonctions du 7 décembre 1929 au 29 octobre 1932 et que le Cabinet Malypetr dure du 29 octobre 1932 au 14 février 1934.

Ce qui fait dire au correspondant du *Temps*[31] (2 nov. 1932) qu'une sorte de dictature des partis s'était instituée et que seul un Gouvernement de large coalition était possible en Tchécoslovaquie en raison de la toute-puissance des partis. Il ajoutait que le tempérament du peuple de Tchécoslovaquie semblait s'accommoder assez de ce régime. N'est-ce point là le fin mot de tous ces débats et les contingences nationales n'ont-elles pas la même influence que les impondérables devant lesquels doivent s'incliner les diplomates ? La question du mode de scrutin serait dès lors un problème ***social*** plus qu'un problème ***juridique***.

C. — I. Une telle conclusion n'est cependant qu'une échappatoire. Il convient de persévérer et de se demander si la R.P. est

31. *Le Temps* du 2 novembre 1932. — Cf. E. Giraud, *Le Pouvoir Exécutif dans les démocraties...* Sirey, 1938, p. 266.

susceptible de dissiper les abus du parlementarisme français ou si au contraire le système majoritaire doit être simplement amendé ou même conservé intégralement. Le choix semble simple : d'une part, un système qui a fonctionné presque sans interruption depuis 60 ans et qui n'a pu empêcher, s'il ne l'a provoquée, la perturbation constitutionnelle ; d'autre part, une formule non encore expérimentée mais qui ne saurait amener de pires résultats. Pourquoi ne pas donner raison au Comité républicain de la R.P. et à M. Lachapelle et ne pas tenter, sans grand risque, une rénovation électorale ? Un tel jugement serait trop prompt. Les arguments théoriques invoqués contre la R.P. ont du poids. Il est difficile de nier que la conception de l'élection dont elle procède est peu compatible avec le régime parlementaire, qui est bien un régime démocratique par le mode de recrutement des gouvernants, mais qui n'est pas un régime où le Corps électoral doive, même indirectement, avoir la gestion des affaires publiques. Or, le recensement des opinions que permet la R.P. aboutirait indubitablement à la formation de programmes stricts et entraînerait l'obligation de les appliquer pour ceux qui les ont soutenus et qui ont été élus. De plus, en régime parlementaire, l'idéal n'est pas la formation d'organismes politiques dotés d'une doctrine rigide, ayant une solution immuable et précise pour telle affaire, un projet arrêté pour telle réforme ; mais, au contraire, l'idéal est la constitution de partis opportunistes quant au programme, intransigeants quant à l'attitude et à la fidélité envers le Gouvernement. Le mode de scrutin en définitive doit être tel qu'au sein de l'Assemblée se dégage la volonté de soutenir des hommes de Gouvernement et non pas le souci de satisfaire les exigences d'une doctrine impérieuse. Il est à craindre que la réforme électorale ne développe les influences extra-parlementaires : il ne faut pas que les véritables chefs de la majorité soient les hommes qui distillent la pensée du parti ; il ne faut pas que les secrétaires-généraux, du fond de leur retraite et du haut de leur science, prennent le pas sur les hommes publics dont l'action et le doigté sont seuls capables de modeler et de diriger une majorité loyale. Or, la R.P. n'amènerait-elle pas la prééminence des personnages

irresponsables, et l'emprise des états-majors chargés d'élaborer le programme, sur les politiciens commis à l'action gouvernementale ? Enfin si l'on admet que le régime parlementaire peut revêtir un aspect démocratique, si l'on a pu parler des opérations plébiscitaires que constituent, en Angleterre par exemple, les élections, force est bien de reconnaître que derrière le député pour lequel chacun vote dans la circonscription c'est au *leader* que l'électeur apporte sa voix, bien plus en considération de sa personnalité et de l'impulsion particulière qu'il donne aux affaires, qu'en vertu de son attachement à une doctrine bien définie.

Par contre un caractère qui semble favorable à la stabilité du Ministère a été reconnu sans grande contestation à la R.P. : elle renforce les partis. Certes les partis qu'elle crée sont d'une essence qui les rend peu compatibles avec le régime parlementaire mais ils sont néanmoins une forme d'organisation qui peut être préférable à l'anarchie complète des groupes. Si l'on estime que le manque de discipline est la note dominante de la vie parlementaire française, le mode de scrutin qui amènera au sein de chacun des partis l'ordre et l'unité d'action demande a être pris en considération. N'y a-t-il rien de plus urgent en effet que de faire cesser les écarts individualistes des membres de certains groupes qui donnent parfois à l'observateur un curieux spectacle : tout scrutin important amène l'adoption, au sein d'une même formation, des quatre attitudes possibles en une telle occurrence : le vote pour, le vote contre, l'abstention pure et simple, l'absence par congé factice. Si la R.P. devait faire disparaître de telles situations, il faudrait l'adopter tout de suite. Pourtant surgit alors une redoutable éventualité : les groupes seront bien homogènes pour un scrutin donné mais, avec la règle des programmes stricts et de l'autonomie des partis, l'attitude de ceux-ci variera à chaque scrutin et tour à tour *tous les membres* opteront pour l'une des quatre attitudes possibles. Dès lors, la majorité parlementaire sera à la merci des hasards de la discipline de vote au sein de chacune des formations qui la compose théoriquement. Le problème sera simplement déplacé et le mal aggravé.

II. Les mérites du scrutin d'arrondissement semblent alors rehaussés. Il convient de se souvenir des pénétrantes études de M. Siegfried qui n'hésite pas à reconnaître l'existence d'une Droite et d'une Gauche[33]. Expression sans signification est-il de mode de dire parfois ; expression rigoureusement exacte au contraire et qui traduit la réalité de la situation électorale. « Le Cartel des Gauches existe électoralement, il ne se brise « qu'après l'élection, dans le cadre parlementaire. Deux partis ; « mais c'est justement la condition du parlementarisme ! et cette « condition existe, quelle chance, quelle chance inespérée ! » s'écrie M. R. Capitant pour qui instituer la R.P. serait par là même changer les fractions en partis, créer seize partis en France, consolider nos divisions, enliser définitivement le régime et le condamner à une mort certaine[34]. La conclusion logique est la suivante « Cartel des Gauches, Cartel des Droites, ces deux « partis existent dans le Corps électoral. C'est au scrutin uninominal que nous le devons, gardons-le donc ! ». En effet depuis le Ralliement, depuis l'Affaire Dreyfus surtout et le Cabinet de défense républicaine de Waldeck-Rousseau, les élections ont toujours donné lieu à une lutte très claire : il n'est besoin que de rappeler les dates de 1914, 1932, et enfin celle de 1936 qui confirme la tendance. Comment dès lors incriminer un mode de scrutin qui donne lieu, chaque fois qu'il est utilisé, à un partage aussi franc de l'opinion ? L'idéal serait donc de conserver un tel système et pourtant, une fois les élections faites, de bénéficier des avantages que procure la R.P. en ce qui concerne la discipline des partis. Comment est-il possible d'arriver à cette conciliation de principes contraires ? Pour répondre à cette question il est nécessaire de donner quelques précisions sur le scrutin uninominal tel qu'il est actuellement appliqué en France.

Avec le système majoritaire chaque député est le seul élu d'une circonscription territoriale déterminée, au scrutin uninominal à deux tours. Avant de rechercher la répercussion que cette situation locale et personnelle peut avoir sur la structure

33. Siegfried, *Tableau des partis en France*, p. 57 et suiv.
34. R. Capitant, *La crise du parlementarisme*, p. 23.

de l'Assemblée, et par suite sur la durée du Cabinet, il importe de revenir une fois encore sur deux notions essentielles : la coalition électorale et la coalition parlementaire.

Sur le plan démocratique les candidats appartenant à divers partis peuvent contracter des alliances valant en quelque sorte arbitrage préalable et par lesquelles ils s'engagent à se désister pour le plus favorisé d'entre eux lorsque l'élection n'est pas acquise au premier tour. Cet arbitrage se fait dans chaque cas en tenant compte de la situation momentanée des partis en instance de coalition. A partir d'un certain point l'un d'entre eux pourra espérer ravir le siège au membre du parti allié ; au-dessous de ce point son devoir est de retirer son candidat s'il ne veut pas que la tendance opposée triomphe dès le premier tour de scrutin. Il existe ainsi dans chaque circonscription une sorte d'échelle des votes et tout l'art des manœuvriers locaux est de supputer exactement la position respective des partis.

La coalition parlementaire est constituée non point pour la conquête des mandats de députés mais pour la conquête et le soutien du Gouvernement. Elle peut coïncider avec la coalition électorale mais on sait déjà que cette situation n'est pas obligatoire. Un parti qui, électoralement, est en lutte avec l'une des grandes tendances politiques accepte parfois la collaboration avec celle-ci sur le plan parlementaire. De cette dualité d'attitudes naît pour chaque parti une dualité d'intérêts et par suite un tiraillement interne de la majorité actuelle qui a toujours comme rivale une ou plusieurs majorités virtuelles.

Mais, dira-t-on, quel rôle joue dans cet état d'équilibre perpétuellement instable le scrutin d'arrondissement ? On lui reproche précisément d'être à l'origine de cette dualité d'attitudes.

Chaque député a les yeux fixés sur le coin de terre dont il voudrait bien rester le prophète ; en sa conscience la notion de représentation subit une réfraction parfois effrayante. Au lieu de se considérer et d'agir comme le représentant de la Nation entière, il a tendance à se considérer et à agir comme le

mandataire d'un collège électoral territorialement délimité[35]. Certes il appartient à un parti, mais ce qui est vrai à Paris, au sein des comités exécutifs centraux où se tissent les alliances électorales générales n'a plus la même valeur en province où l'alliance électorale particulière peut être de signe opposé. En outre, à l'égard de la coalition parlementaire ultérieure, son adhésion sera parfois réticente sinon hostile parce que sa situation électorale personnelle pâtit grandement d'une alliance gouvernementale en opposition avec les exigences de la politique locale. On découvre ainsi le secret de l'attitude indisciplinée d'un certain nombre de députés marginaux qui, suivant la question traitée, votent pour ou contre le Cabinet, se séparant de leurs collègues du même parti. Ainsi dix voix se détachent, ainsi un Ministère tombe. Il y aurait intérêt à rechercher pour certains scrutins caractéristiques la position électorale précise des députés qui ont brusquement quitté la majorité ; on constaterait sans aucun doute que l'intérêt électoral était trop vivement heurté par l'intérêt parlementaire et que l'arbitrage personnel s'est fait en faveur du premier. Le mot attribué à Combes est toujours vrai : mainte question générale est d'intérêt départemental[36]...

De plus les dirigeants eux-mêmes, s'ils connaissent avec précision les diverses échelles des votes des circonscriptions, peuvent être amenés à abandonner brusquement et momentanément leurs alliés parlementaires qui sont en même temps leurs alliés sur le plan électoral. Une opposition habile ou le refus d'une plus longue compromission leur fera, dans une dizaine de circonscriptions litigieuses où les forces sont sensiblement égales, gagner les quelques centaines de voix suffisant à la conquête du siège de député. C'est là une manœuvre fréquemment pratiquée et qui est rendue possible par le scrutin uninominal à deux tours. Elle réussira d'autant mieux que, après

35. « J'apporte ma voix au Gouvernement *pour manifester la reconnaissance de mes électeurs* dont il a revalorisé les produits agricoles et pour lesquels il a maintenu et sauvé la paix », déclare curieusement M. André Albert le 19 juin 1937 (*J. off., Chambre*, 1937, p. 2045, col. 3).

36. Cf. *Le Temps*, 23 juillet 1909.

la rupture momentanée au sein du Parlement, la grande division du pays en deux tendances majeures, rendra finalement nécessaire la reconstitution du vieux Cartel ou du Bloc, caractérisée par le jeu subtil des désistements réciproques promis à l'avance.

Ainsi le scrutin d'arrondissement semble donner une importance déterminante aux éléments marginaux. Au sein de la majorité ces éléments marginaux sont plus particulièrement les groupes du Centre, que torture le souci de satisfaire à la fois leur intérêt électoral et leur intérêt parlementaire. Au sein de chaque parti les éléments marginaux sont les députés qui doivent leur élection à une alliance de signe contraire à l'alliance électorale générale et qui partant se refuseront à rentrer dans la coalition parlementaire qui en est la suite logique, mais non obligatoire. Au sein de chaque collège électoral, enfin, les éléments marginaux sont les quelques centaines d'électeurs qui font varier par leurs oscillations l'échelle des votes de chacun des partis d'une même grande tendance politique. Si bien qu'en remontant ainsi de proche en proche on arriverait, peut-être, à l'occasion d'un scrutin qui a provoqué une crise ministérielle, à faire sentir le rôle profond du scrutin d'arrondissement en montrant que tout ce grand mouvement politique s'explique par la crainte qu'ont eue 30 députés marginaux du déplacement global des quelques neuf ou dix mille voix marginales de leur 30 circonscriptions[37]. Cette cause d'instabilité supplémentaire est indéniable.

37. Nous trouvons une application de cette idée dans les développements que M. Mireaux a consacrés à l'instabilité ministérielle dans le t. X de l'*Encyclopédie française* (E. III[e] partie, section D, chapitre III, § 2, 10-78, 8 et suiv.).

« De 1889 à 1898 les députés modérés sont en majorité à la Chambre, mais un « très grand nombre de ces députés n'a été élu, contre des conservateurs, au « deuxième et même souvent au premier tour, qu'avec l'appoint des voix radicales. « Pour mettre en difficulté un Ministère il suffit donc que l'opposition radicale « ou conservatrice soulève une question qui intéresse ou passionne les électeurs « avancés. La question cléricale, les questions sociales, les questions de services « concédés, particulièrement celle des chemins de fer, constituent à cet égard des « thèmes dont l'efficacité est éprouvée. Lorsqu'un problème de cet ordre est « posé, le député modéré élu avec un appoint de voix radicales se trouve pris « entre sa fidélité ministérielle et son intérêt électoral. Il hésite à un premier

III. Que conclure cependant ? D'une part la R.P. dont l'application multiplie les partis et renforce leurs aspirations à l'autonomie complète, n'est pas adaptée au but recherché [38]. D'autre part, tout en reconnaissant la part de vérité des appréciations de M. Capitant sur le scrutin d'arrondissement il reste à passer du plan électoral solide au plan parlementaire mouvant.

Le mode de scrutin a une répercussion sur les modalités d'application du régime parlementaire, mais le mode de scrutin, fût-il idéal, n'améliorerait pas sensiblement une situation provoquée surtout par l'état d'esprit national. Cet aveu d'impuissance et cette pétition de scepticisme ne sont pas satisfaisants cependant. Un remède à la situation existe : il faut conserver le scrutin uninominal mais il faut le modifier et ceci, très simplement, en supprimant le premier tour de scrutin. M. Capitant vante les mérites du second tour [39] qui rend possibles les alliances électorales nécessaires car elles sont la condition de réduction du nombre des partis : « S'il y avait un repro-« che à faire au scrutin à deux tours, ce serait plutôt de retarder « les alliances jusqu'au ballotage et de permettre aux partis de se « présenter au premier tour en ordre dispersé ». Or pourquoi attendre, pourquoi donner au premier tour cette allure de recensement des variétés de l'opinion que l'on critique dans la R.P. ? Le premier tour c'est une opération de R.P. fictive, non sanctionnée par le succès des individus, mais exploitée par les partis. N'assistons-nous pas tous les quatre ans, dès le lendemain du premier dimanche électoral à l'explosion des cris de triomphe des uns, aux constatations amères ou subtiles des autres. N'y a-t-il pas pour un parti qui enregistre ainsi son

« scrutin, s'abstient au second (le Ministère « s'use » suivant une expression « consacrée) il vote enfin avec l'opposition lorsqu'il a le sentiment que celle-ci « est devenue assez forte pour être la majorité. Le désordre vient, en un mot, « de ce qu'une bonne part des députés de la majorité du Gouvernement sont non « pas les élus d'un parti, mais les élus d'une coalition et que, dans les craintes de « l'élu, l'opinion des forces d'appoint nécessaires à la réélection est souvent « décisive ».

38. H. Laski, *Grammaire de la politique*, p. 190, condamne formellement la R.P.

39. R. Capitant, *op. cit.*, p. 27.

avance, encouragement à présenter à la prochaine consultation, un candidat, à continuer sa propagande, à donner ultérieurement à ses représentants que les alliances du deuxième tour auront fait élire, des consignes susceptibles de briser les coalitions parlementaires pour ménager et améliorer les positions électorales — le groupe socialiste est en progression et cette progression est enregistrée fidèlement par les résultats officiels des premiers tours des élections législatives successives générales et partielles ; il n'aura donc pas intérêt à soutenir aveuglément un Ministère radical-socialiste ; il lui faudra, à un moment donné, lorsque des satisfactions lui auront été accordées, devenir plus intransigeant pour diminuer les positions électorales des députés radicaux et faire arriver ses candidats en première position. —

On fera aussitôt l'objection suivante : avec le scrutin à un seul tour les partis subsisteront, ils feront alliance mais ils auront aussi intérêt à se supplanter. Ceci est exact, mais l'alliance au lieu de se faire sur la base de chiffres clairs, se fera dans l'obscurité, elle sera *préalable* ; elle sera le fruit de supputations et non la loi nécessaire d'une quasi-certitude arithmétique. La première législature donnera peut-être le même spectacle incohérent, mais la deuxième, mais les suivantes, amèneront une fusion, locale d'abord, générale ensuite. La connaissance certaine des fluctuations des opinions voisines et nuancées disparaissant, disparaîtront les luttes entre groupes de la majorité. Dans chaque circonscription les personnes s'agiteront mais, pour lutter contre l'ennemi commun, un arbitrage préalable se fera et le député ne sera plus un radical ou un socialiste élu du Cartel des Gauches parce que le parti radical ou le parti socialiste ont eu la majorité relative au premier tour, mais le *candidat initial et unique du Cartel des Gauches*. Le résultat idéal à atteindre ce n'est pas l'alliance finale, c'est la *candidature unique* pour chacune des deux grandes tendances existant au sein du pays. Il faut un candidat unique recevant les voix mêlées et non dénombrées des fractions de chaque tendance.

Cette opinion a d'ailleurs été formulée par La Chesnais à l'occasion du mode de scrutin pratiqué en Angleterre : « Il est

« manifeste que, pendant tout le 19e siècle, les deux grands « partis traditionnels ont été des dénominations grossières et « trompeuses, à chacune desquelles ne correspondait aucun « programme déterminé, et encore moins un corps de doctrine. « Il est particulièrement manifeste que, depuis la réforme de « 1867 il y a eu constamment à la Chambre des Communes bien « plus de deux *partis*, si par ce mot on entend un groupe d'hom- « mes se distinguant des autres par un ensemble d'opinions. « Et pourtant il n'y a eu, depuis 1867 comme avant, que deux « grands partis organisés, les libéraux et les conservateurs, dont « les *leaders* officiels se font face, à droite et à gauche du « *speaker*. C'est qu'en effet le ballotage n'existant pas il n'y « a jamais, dans chaque circonscription que deux candidats. Ce « système n'offre aucune possibilité de faire exprimer au vote « de l'électeur une opinion plus nuancée qu'un simple droite « ou gauche ».

Une remarque analogue est faite pour la seconde grande démocratie :

« En Amérique, l'événement capital de la vie politique élec- « torale est l'élection du Président. Il s'agit là d'un vote person- « nel. Là non plus il n'y a pas de ballotage. Si une majorité « absolue n'est pas atteinte du premier coup les électeurs spéciaux « ont épuisé leurs droit et l'élection est remise au Parlement. « D'où cette conséquence fatale, que les électeurs reçoivent le « mandat impératif de voter pour l'un ou l'autre des deux « concurrents désignés d'avance. Toutes les forces politiques ont « donc dû se concentrer en deux grands partis nominaux pour « procéder à cette double désignation »[40].

La pratique anglaise récente confirme cette thèse. Après 1906 le système des trois partis semble devoir s'établir et on se demande si une évolution ne se produira pas dans la vie parlementaire, et si les coalitions ne vont pas apparaître nuisant à la stabilité ministérielle remarquable jusqu'alors. De même après la crise du parti travailliste de 1931. Il n'en est rien ; au début du siècle le parti libéral, bien qu'ayant toujours

40. P.G. La Chesnais, *op. cit.*, p. 234.

des représentants perd des voix au détriment du parti travailliste. En 1931 les dissidents travaillistes et libéraux qui pratiquent l'Union nationale disparaissent et leurs voix se fondent dans la masse des voix conservatrices. Si la R.P. avait été appliquée en Angleterre l'Assemblée aurait été divisée en trois fractions. Avec le scrutin uninominal à un seul tour de scrutin les candidats libéraux qui recueillent le moins de voix sont irrémédiablement vaincus et les électeurs, se décourageant de voter pour un parti qui ne triomphe plus, portent spontanément leur voix vers l'un des deux autres partis. En fait, même après la scission au sein du parti travailliste et l'existence des libéraux nuances Herbert Samuel ou John Simon, actuellement toute éventualité de création d'un tiers-parti important semble écartée.

Il est difficile de conclure que ce système appliqué en France donnerait des résultats identiques, de même qu'il était impossible d'affirmer que la R.P. nous conduirait à l'état que connut le Reich sous l'empire de la Constitution de Weimar. Néanmoins un essai mériterait d'être tenté [41]. Il ne serait utile, en outre, que

41. M. G. LACHAPELLE, dans la préface du *Recueil des élections législatives de* 1928 (p. VII), déclare qu'on ne peut pas supprimer le deuxième tour et ce, pour les motifs suivants :

« Le député ne serait élu que par une minorité parfois bien faible et qui ne « représenterait qu'un quart ou un cinquième des suffrages exprimés, peut-être « à peine le septième ou le huitième des électeurs inscrits. Les chances d'un « candidat seraient plus ou moins fortes selon le nombre des concurrents qui lui « seraient opposés et non plus selon le nombre de ses partisans.... La Chambre « serait nommée par le hasard des chiffres et deviendrait une caricature grossière « de l'opinion publique ».

Nous répondrons à cette remarque qu'elle intéresse exclusivement le principe démocratique et non point le principe parlementaire dont nous nous préoccupons ici exclusivement.

Il propose cependant d'atténuer les inconvénients du deuxième tour en exigeant le dépôt d'un cautionnement de manière à réduire le nombre des candidatures et en décidant que ne pourraient participer au ballotage que les deux candidats qui arriveraient en tête au premier tour.

Pour éviter que, par suite de la multiplicité des candidats, l'élection ne soit pas acquise par un nombre de voix trop petit, divers systèmes ont été proposés.

1° Exigence d'un minimum de suffrages, soit un *nombre fixe* comme en 1848 ; un candidat devait avoir plus de 2.000 voix (scrutin de liste).

Soit une certaine *proportion* : 1/8 des votants à l'Assemblée nationale de 1871 ; 1/3 dans le projet établi par la Commission du Sénat en 1919 ; 40 % des voix

s'il s'étendait sur une période assez longue pour permettre aux électeurs et aux partis d'évoluer et de subir, toujours avec quelque lenteur et quelques réticences, les effets d'une formule dont la valeur ne peut être réellement appréciée qu'après une loyale expérience [42].

dans des projets plus récents. Dans tous ces cas, le second tour n'est pas complètement supprimé ;

2° Apparentement antérieur : les candidats devraient déclarer avant l'unique tour de scrutin, sur lequel de leurs concurrents ils entendent que leurs voix soient reportées ; en somme avec ce système les désistements du deuxième tour sont transportés dans le premier.

42. Des calculs ont été faits en vue de supputer les résultats pratiques de ce mode de scrutin.

En 1914, avec l'exigence de 40 % pour être élu, sur 586 sièges à pourvoir il n'y aurait eu que 81 ballotages et l'équilibre des partis aurait été modifié comme suit :

	Sièges perdus	Sièges gagnés	Différences	
Soc. unifiés	8	3	— 5	
Rép. soc.	5	1	— 4	— 29
Rad. soc.	18	6	— 12	
Radicaux	10	2	— 8	
Féd. des gauches et rép. de gauche	8	9	+ 1	
Progressistes	0	19	+ 19	+ 29
Réactionnaires ...	1	10	+ 9	

En cette occurrence ce mode de scrutin aurait diminué l'importance de la majorité.

Au contraire en 1928 avec le *tour unique*, les partis classés en deux groupes auraient obtenu :

Groupe I 234 sièges	Autonomistes	3
	B.O.P. Com.	25
	Soc. S.F.I.O.	82
	Rad.-soc.	89
	Rép.-soc.	35
Groupe II 376 sièges	Rép. radicaux	46
	Rép. de gauche	142
	U.R.D. et dém. pop.	168
	Droite	20

La majorité aurait été incontestablement renforcée. Il est vrai que l'injustice de ce mode de scrutin apparaît si l'on constate en outre que le groupe I a recueilli 4.881.935 voix, alors que le groupe II n'en a recueilli que 4.306.287.

Le principe *démocratique* aurait donc été sacrifié au principe *parlementaire*. Mais, une fois de plus, il faut opter entre les deux idées souvent contradictoires : assurer la stabilité du Gouvernement ou assurer la plus fidèlement possible la représentation des opinions du Corps électoral.

CHAPITRE II

LA DISSOLUTION

Le 23 juillet 1874, dans le grand discours qu'il prononce contre la proposition Casimir-Périer tendant à la mise à l'étude des lois constitutionnelles, le Duc de Broglie déclare, au sujet du projet de loi déposé par Thiers le 19 mai 1873 : « Dans ce « projet il y a une institution que j'approuve complètement « mais qui, je dois le dire autant que je connais le droit républi- « cain, m'a toujours paru peu conforme à la rigueur de la théorie « républicaine. C'est le droit de dissolution de l'Assemblée « législative par le Pouvoir Exécutif. Je suis convaincu que cela « est indispensable dans notre pays ; mais jusqu'à présent, cette « espèce de supériorité donnée au Pouvoir Exécutif sur le « Pouvoir Législatif avait toujours paru incompatible avec les « institutions républicaines »[43]. Le 30 juillet 1936, M. Crutel, député de la Seine-Inférieure, au cours d'un débat sur la réforme électorale, repousse incidemment mais avec force le recours à la dissolution[44] : « Je ne pense pas qu'il soit venu à l'idée de « quelqu'un qu'il pourrait y avoir des élections anticipées... ; « des élections anticipées impliquent la dissolution, et qui dit « dissolution dit trouble grave dans l'ordre parlementaire et « dans l'ordre social du pays. Je pense qu'aucun de vous n'a « espéré ni même envisagé de telles éventualités ».

43. *Annales Ass. nat.*, t. 33, p. 307.
44. *J. off., Chambre*, 1936, p. 2210.

Cette double citation revèle mieux que de longs développepements, l'esprit dans lequel a été appliqué l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Avec des principes de gouvernement opposés, l'homme d'Etat de 1874 et de député de 1936 ont la même attitude pessimiste. Il n'est donc pas permis de s'étonner que la coutume constitutionnelle française soit marquée par la désuétude du droit de dissolution. Il est en outre devenu banal de remarquer que le précédent dit du 16 mai (bien que le décret de dissolution date du 25 juin 1877) a compromis gravement cette institution.

Pourtant la dissolution, bien qu'elle n'ait jamais été prononcée, n'a point cessé d'occuper les esprits des théoriciens et des praticiens désireux soit de réaliser au maximum un régime parlementaire « authentique », soit d'assurer la stabilité des organes constitutionnels. Elle a eu d'illustres parrains, au premier rang desquels Prévost-Paradol[45]. D'une part la compatibilité de la dissolution et de la démocratie et le rôle de referendum indirect de la votation populaire qu'elle rend nécessaire ont fait l'objet d'études nombreuses ou ont été souvent abordées incidemment[46]. D'autre part, l'incidence de la dissolution sur l'organisation des divers Pouvoirs constitutionnels, sur leur séparation et sur leur hiérarchie a préoccupé au plus haut point les auteurs. Tandis que les uns, partisans de l'égalité des Pouvoirs, adoptant une conception « dualiste » du parlementarisme, voient dans la dissolution le trait caractéristique et nécessaire de ce régime, d'autres, et au premier rang Carré de Malberg, constatant la suprématie du Pouvoir Législatif et l'existence d'un régime parlementaire « moniste » déclarent qu'une telle institution est incompatible avec celui-ci.

Une investigation en ces deux directions serait fructueuse. On se bornera cependant à affirmer en premier lieu que la dissolution est au plus haut point une mesure conforme au principe et à l'esprit démocratiques ; le Corps électoral a le

45. Prévost-Paradol, *La France Nouvelle*, 3e éd., 1868, p. 141 et suiv.

46. L'une des études les plus récentes sur ce point est celle de M. Koulicher, *La démocratie anglaise et le droit de dissolution*, *Année politique française et étrangère*, 1935, p. 97.

dernier mot, aussi bien lorsqu'elle est provoquée par le désir d'élucider un point précis de la politique nationale que lorsqu'elle met fin à un différend entre l'organe exécutif et l'organe délibérant. Au regard du régime de la séparation des Pouvoirs et de la question du monisme et du dualisme, on remarque que la dissolution est précisément le critère fondamental qui permet de rattacher un parlementarisme donné à l'une ou à l'autre de ces deux conceptions. Avec la dissolution l'égalité des Pouvoirs est réalisée : le Parlement révoque le Cabinet en mettant en jeu sa responsabilité politique ; le Cabinet révoque le Parlement en le renvoyant devant le Corps électoral, arbitre suprême. Cette virtualité d'action et de réaction réciproques est le meilleur frein et la meilleure garantie de l'égalité de fait. Quand, au contraire, le droit de dissolution n'existe pas, ou n'est point exercé, le caractère unilatéral de la révocation entraîne immanquablement la prédominance de l'organe stable sur l'organe mobile[47].

Au reste les deux voies, la démocratique et la parlementaire, se rejoignent. En reprenant une idée émise par Carré de Malberg[48] on est en effet amené à conclure que la dissolution, tant en régime dualiste qu'en régime moniste est « proprement une garantie des droits du peuple » puisque dans le premier système « au-dessus des autorités que l'on cherche à équilibrer, il y a une autorité suprême, qui est le Corps électoral. Mais alors, on ne peut plus parler de dualisme parlementaire : l'unité se trouve

47. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, p. 181 et suiv. ; Couzinet, *La dissolution et le régime parlementaire*, *Revue du droit public*, 1933, p. 527, émet une opinion différente : « l'égalité juridique propre au parlementarisme « peut parfaitement se concevoir en l'absence du droit de dissolution.... il n'est « pas indispensable à cet égard de donner à chacun des Pouvoirs en présence des « armes absolument symétriques et il ne semble pas exact de dire que tout « changement du Ministère doit s'accompagner obligatoirement d'une dissolu- « tion du Parlement ».

Nous ne pensons point que tout changement de Ministère doive être *obligatoirement* assorti d'une dissolution. Cette rigidité serait certes contraire à l'esprit du parlementarisme ; mais il faut qu'*éventuellement* aucun obstacle n'existe à l'exercice du droit. Egalité ne veut pas dire « œil pour œil » ; pour qu'elle existe il suffit que chacun des deux organes constitutionnels aient vocation à accomplir, s'il le juge bon, un acte de défense ou une affirmation d'indépendance.

48. Carré de Malberg, *Théorie générale de l'Etat*, t. 2, n° 297, note 48, p. 84.

rétablie dans le peuple ». Dans le monisme l'unité n'existerait dans le peuple que d'une manière indirecte, à travers l'écran de la représentation nationale, à qui son origine conférerait un véritable monopole des qualités démocratiques[49].

49. P. Couzinet, *op. cit.*, p. 523, résume l'état de la doctrine sur la question de la dissolution, particulièrement en ce qui concerne le régime parlementaire.

Duguit (*Traité*, 2e éd., 1924, t. 4, p. 581), voit dans la dissolution la « condition essentielle » sans laquelle un régime ne saurait être qu'un pseudo régime parlementaire. « Avec le Gouvernement parlementaire, il est naturel, légitime et presque nécessaire » (t. 1, p. 160, éd. 1921) ; ou encore (t. 2, p. 167) « la raison très forte, décisive, de l'admettre, c'est qu'il forme un des rouages naturels, presque indispensables du Gouvernement parlementaire » et il rappelle le rapport de Laboulaye à l'Assemblée nationale : « La conséquence de ce régime qui nous est familier est de reconnaître au Président de droit de dissolution » (*Annales de l'Assemblée nationale*, t. 38, p. 220).

Joseph-Barthélemy et Duez, : « Ce qui la caractérise, c'est qu'elle est aussi une arme entre les mains du Gouvernement pour rétablir l'équilibre détruit à son profit. C'est à ce point de vue qu'elle apparaît comme un rouage essentiel du régime parlementaire(p. 686).

G. Jèze, « La dissolution est la règle normale du régime parlementaire » (*Principes généraux du droit administratif*, t. 2, 1930, p. 636).

Redslob, « La dissolution est la pièce maîtresse du régime parlementaire et non pas la responsabilité qui n'est qu'une forme extérieure de ce mode de Gouvernement » (*Le régime parlementaire*, 1924, p. 288) et encore (*ibidem*, p. 117) : « La dissolution est le contre-poids mathématique de la responsabilité gouvernementale. Si l'un des éléments vient à manquer, c'est la destruction de l'équilibre, c'est la négation du régime parlementaire ».

Il n'est pas inutile de rappeler à ce sujet les retentissantes manifestations du Président Millerand : discours de Ba-ta-clan (janvier 1920), interwiew de la *Revue de France* (M. R. Recouly, 15 novembre 1923, p. 295).

Signalons comme accordant une importance particulière à la dissolution les livres ou études suivantes :

Maurice Ordinaire, *Le vice constitutionnel et la révision* (Préface de G. Doumergue) et à son sujet l'article du *Capital*, 8 janvier 1934 ; M. Tardieu, *L'heure de la décision*, 1934, p. 178 ainsi que la série d'articles parus dans l'*Illustration* au cours de 1933 ; également, *Revue des Deux-Mondes*, 1er mars 1934, *Réformer ou cesser* ; M. Hennessy a établi un programme de révision constitutionnelle : *Collège libre des sciences sociales*, 1933, *Leçons sur la réforme de la Constitution* ; M. Corcos, *Rapport* du 16 mars 1933 dans les *Cahiers des Droits de l'Homme*, 1933, p. 485 ; M. Redslob a publié dans la *Revue politique et parlementaire*, 1929, t. 4, p. 195, 1933, p. 495 et 538 d'intéressantes études sur la dissolution des Assemblées politiques et la démocratie parlementaire.

Plus récemment le « *Comité technique pour la réforme de l'Etat* » a consigné le résultat de ses travaux dans un livre « *La France de demain* » (Sirey, 1936) : la dissolution y est visée dans la préface de M. J. Bardoux, p. 18 et p. 80 et 84.

Pour une documentation plus substantielle il convient de se reporter au travail de M. Couzinet : *Annales du droit et des sciences sociales*, 1934, p. 101 et à celui

Sous le bénéfice de ces considérations théoriques on n'envisagera dans la dissolution qu'une seule qualité, celle qui lui permet d'atténuer ou de faire disparaître l'instabilité ministérielle. Il s'agit de déceler ce que MM. Couzinet et Haikal appellent « les avantages politiques de la dissolution ». Un guide averti de la pratique parlementaire, Sir Maurice Amos, écrit dans son livre sur la *Constitution anglaise*[50] : « La dissolution est « un des moyens par lesquels le Cabinet s'assure un certain « pouvoir d'indépendance vis-à-vis du Parlement... » et encore : « C'est à l'immunité dont la Chambre française jouit à l'égard « du danger d'une dissolution demandée par le Ministère qu'on « peut attribuer les faits suivants : 1° qu'en France le Pouvoir « Exécutif est plus faible qu'en Angleterre, alors que les Cham- « bres et spécialement la Chambre Basse y sont plus fortes ; « et 2° que le Parlement tend à se dissocier en groupes nom- « breux, cependant que les partis nationaux sont faibles ». Il serait possible de relever à l'infini des citations analogues dans la floraison exceptionnelle d'écrits de science politique des dix dernières années. Contentons-nous de donner l'avis de M. R. Capitant : « Le second moyen de parer à l'instabilité ministé- « rielle est la dissolution... Conserver sa majorité bien en main « *disposer de sa majorité* », comme disait Chateaubriand, c'est « tout le secret de la stabilité et de l'action gouvernementales, « car un chef de Gouvernement a plus à craindre de ses propres « troupes que de l'opposition. La dissolution lui fournit précisé- « ment le moyen de police intérieure qui lui est nécessaire pour « freiner les ambitions et maintenir la discipline. Grâce à elle « les changements de Ministères correspondent à des change- « ments d'opinion dans le pays. Un grand souffle salubre, venu « du dehors, vient balayer l'atmosphère parlementaire et met

de M. Mirkine-Guetzévitch, *Revue politique et parlementaire*, 1933, t. 2, p. 237.

Enfin en droit comparé les ouvrages de M. Gordon, *Le rôle du chef de l'Etat...* et de M. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les constitutions récentes*, et surtout de M. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, p. 117 et suiv.

Les textes constitutionnels en vigueur étant par ailleurs recueillis dans le recueil de MM. Delpech et Laferrière, *Les constitutions modernes*, t. 1 et 2, 1928 et 1929.

50. Sir Maurice Amos, *La Constitution anglaise*, p. 98 et suiv.

« un terme à cette fermentation, à cette fièvre de discorde et « d'intrigue, à cet esprit de clan qui prend trop facilement nais- « sance dans l'air surchauffé des Assemblées fermées »[51].

La dissolution n'a pas seulement le rôle d'arme défensive donnée au Cabinet pour résister aux assauts de l'Assemblée ; elle n'est pas seulement le pendant de la responsabilité ministérielle dans le régime parlementaire. En considérant la vie politique de plus haut on constate que cette institution est aussi à l'égard de celle-ci un facteur d'ordre et de simplification. Le Cabinet étant le plus souvent hétérogène parce qu'issu de la coalition de nombreux groupes ou partis est laissé en suspens si cette coalition se rompt brusquement. Il doit s'effacer sans qu'un désaccord entre l'Assemblée et lui se soit manifesté par un vote explicite de défiance. Lorsqu'il s'agit ainsi d'une crise interne de la majorité en perpétuel remaniement, beaucoup plus que d'une crise ministérielle proprement dite, la dissolution, prononcée au moment où des évolutions sont amorcées au sein des groupes, aurait le mérite de déterminer sans ambiguïté la plate-forme électorale. La consultation aurait lieu, en effet, non pas sur de multiples questions de politique intérieure ou extérieure ou financière mais uniquement sur le problème de la majorité et les partis ne pourraient pas, comme ils le font à l'occasion des élections périodiques, se prévaloir exclusivement d'un programme ou d'une doctrine derrière lesquels disparaît la tactique parlementaire. Les candidats et surtout les chefs politiques dont ils se recommandent devraient prendre parti pour telle ou telle formule gouvernementale. A l'issue des élections un Cabinet durable pourrait être constitué car l'alliance parlementaire aurait trouvé son origine immédiate dans les alliances électorales, rendues nécessaires par la dissolution. Depuis 1924 le spectacle d'une telle cohésion initiale due à ce parallélisme des coalitions nous a été donné à plusieurs reprises. Le malheur est que, sur le plan parlementaire, la rupture survient très vite, puisque groupes et députés savent qu'ils ont quatre

51. R. CAPITANT, *op. cit.*, p. 16 à 18. — Cf. R. CAPITANT, *La crise et la réforme du parlementarisme en France, Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1937, p. 1 et suiv.

ans devant eux pour évoluer, puis revenir à leur attitude initiale. En présence d'une telle situation parlementaire la dissolution jouerait d'une manière préventive, mais elle ne serait pas à vrai dire une menace brandie par le Cabinet pour se protéger contre ses propres partisans ; elle serait surtout un moyen de mettre la majorité en garde contre elle-même, contre ses engouements pour des formules nouvelles qui sont séduisantes uniquement parce qu'elles ne sont pas la réalité actuelle. Esmein l'a fort bien exprimé : « Le droit de dissolution, incontestablement « considéré par les auteurs de la Constitution de 1875 comme une « arme défensive aux mains du Pouvoir Exécutif, peut avoir « un autre emploi plus pacifique, plus conforme au génie du « gouvernement parlementaire. Il peut fournir le moyen de « mettre fin à l'impuissance inévitable de la Chambre des « Députés dans laquelle la majorité nécessaire pour produire « ou soutenir un Cabinet ne serait pas formée ou ne serait pas « maintenue »[52]. Mais, comme le remarque M. Couzinet au sujet de l'Allemagne, ce moyen n'a pas beaucoup d'influence sur une Chambre qui vient d'être renouvelée. « Il n'en est pas « moins vrai qu'il peut très bien remplir ce but à l'égard d'une « Chambre vieille et disloquée »[53].

Arrivé à ce point une remarque s'impose. L'esprit éprouve quelque difficulté à concevoir que la dissolution considérée, d'une part comme une arme du Cabinet contre la Chambre, d'autre part comme un moyen de résoudre le problème de la majorité, puisse être prononcée dans tous les cas par un même organe. La nécessité logique et psychologique d'une compétence concurrente semble résulter de la dualité fondamentale du but poursuivi. Ne pourrait-on, reprenant les expressions si frappantes de Prévost-Paradol, distinguer une dissolution *royale* et une dissolution *ministérielle* ou *gouvernementale* ?

Dissolution ministérielle : celle qui a pour but de trancher un conflit ouvert entre l'Assemblée et le Cabinet et qui met en

52. Esmein, *op. cit.*, p. 520 ; Haikal, *Le Président du Conseil*, p. 508 ; Couzinet, *op. cit.*, p. 592 ; Matter, *La dissolution des Assemblées parlementaires*, Alcan 1898, p. 18.

53. D'ailleurs en Allemagne le jeu de la dissolution était faussé par l'intervention d'un autre facteur, le mode de scrutin.

branle les notions classiques de séparation des Pouvoirs et de monisme ou de dualisme parlementaire.

Dissolution royale : celle qui est un acte d'organisation de la majorité. Dans ce dernier cas, l'intervention d'un organe tiers est justifiée par le fait que ce n'est point le maintien en fonctions du Cabinet qui est recherché mais la possibilité de constituer ultérieurement, avec une majorité stable et définie, des Cabinets durables. Le Cabinet est en quelque sorte, en cette occurrence, considéré *in abstracto*, comme « la Commission de l'Assemblée » et son sort est assuré indirectement, par suite de l'amélioration de l'état de la majorité. Il est permis de penser qu'il n'appartient pas au Ministère de prendre l'initiative de l'appel au Corps électoral. Le Chef de l'Etat, exerçant cette fonction d'arbitrage suprême que le grand publiciste français voulait lui confier, semble seul qualifié pour observer avec rectitude et impartialité le développement de la vie politique de la Nation. Au surplus la pensée de Prévost-Paradol recevrait une entière application ; le Président de la République en se demandant si une coalition parlementaire est durable, et notamment si elle est de même sens que la coalition électorale qui se formerait au moment même, serait amené sans aucun doute, à apprécier la concordance des désirs de la Nation avec la réalité parlementaire représentée par la majorité et le Cabinet qui en est issu. On retrouve donc très exactement l'exercice de la fonction d'observation dévolu au *monarque* : « Etudier constamment l'état des esprits, comparer « avec une attention impartiale autant qu'éclairée les tendances « actuelles du pays et la conduite de ses représentants, se « demander chaque jour si l'accord existe entre la Nation et ses « mandataires, intervenir enfin en temps opportun par le droit « de dissolution pour rétablir cet accord, s'il est troublé, voilà « la tâche exclusive du roi constitutionnel, voilà le genre de « concours que la Constitution attend de lui, voilà l'inestimable « service qu'il peut rendre à sa patrie et qu'elle ne peut espérer « que de lui seul »[54].

La pratique constitutionnelle française n'ayant connu ni

54. Prévost-Paradol, *op. cit.*, p. 145.

l'une ni l'autre de ces deux formes de dissolution, l'instabilité ministérielle a pu s'établir sans aucun obstacle. De temps à autre, les partis politiques ont fait grand tapage autour de cette institution. De l'*intransigeant* Clemenceau en 1882 dans *Le Rappel*, au socialiste Blum en 1931 dans *Le Populaire*, de l'inconsistant Général Boulanger aux réformateurs de 1934, la reviviscence du droit de dissolution a été une idée toujours propice aux plus violentes attaques parlementaires si bien que, sans douter de la sincérité des partisans véhéments de cette institution, on peut se demander si la manière dont ils en revendiquaient l'usage n'a pas été souvent le plus sûr moyen d'éveiller des soupçons sur les conséquences recherchées. En outre on doit remarquer, que le plus souvent, ce sont des minorités très âpres qui sommaient le Cabinet de dissoudre l'Assemblée. Et ici ce renversement des positions constitue une anomalie certaine, cette réclamation devenant une arme de l'opposition et non point une prérogative du Cabinet qui a l'appréciation de l'opportunité. Il ne manquerait point d'intérêt de relever les moments précis où le cri de « Dissolution ! » a retenti et les bouches qui l'ont proféré. Il suffira ici de rechercher quelques-uns des moments où la dissolution *royale* et la dissolution *gouvernementale* auraient pu être décidées. Deux listes des « occasions manquées » comme diraient les esprits chagrins, seront établies.

Une troisième liste devra y être ajoutée : celle des cas où la stabilité du Cabinet aurait été consolidée par la dissolution lorsqu'un conflit a éclaté entre les deux Assemblées qui composent le Parlement. Le cas est le suivant : la Chambre soutient le Ministère que le Sénat, au contraire, met en échec ; au lieu de se retirer le Cabinet pourrait dissoudre la Chambre et demander au Corps électoral, en élisant les mêmes représentants, de contraindre le Sénat à baisser pavillon ; Asquith usa de ce procédé en 1909-1910 lors de la fameuse lutte qui précéda le vote du *Parliament Act*.

Remarquons enfin que ce triple jeu de la dissolution correspond à trois formes distinctes de déséquilibre parlementaire :

— la *dissolution gouvernementale* devant mettre fin à une lutte entre le Cabinet et la Chambre basse, c'est-à-dire entre deux *organes constitutionnels d'ordre différent* ;

— la *dissolution dirigée en réalité contre le Sénat* ayant pour but de liquider un conflit entre les deux Assemblées, surgi à l'occasion de l'existence du Cabinet, donc lutte entre *deux organismes de même ordre* ;

— enfin la *dissolution royale ou présidentielle* mettant fin à une *crise interne de la Chambre des Députés*.

Section I
Le triple but de la dissolution

Paragraphe I
La dissolution et le problème de la majorité

En admettant que la dissolution *royale* soit organisée par notre Constitution, c'est-à-dire que l'initiative d'une consultation électorale puisse être prise par le Chef de l'Etat seul, en dehors de toute exigence du contre-seing ministériel, ou avec cette formalité dépouillée de son sens habituel d'endossement de responsabilité, elle aurait pu être utilement prononcée à diverses reprises.

A. Lorsqu'à partir de 1886[55], avec Rouvier et ses amis du Centre-gauche d'une part, Raoul-Duval et certains membres de la Droite d'autre part, une double tendance à la *Conjonction des Centres* est esquissée, une dissolution permettrait au Corps électoral d'opter pour cette politique nouvelle ou pour celle qu'incarnent Goblet, Floquet, Clemenceau à gauche, Granier de Cassagnac à droite. On éviterait les multiples détours, accompagnés d'épuisantes crises ministérielles, qui aboutissent à la *Concentration* Freycinet de 1890-1892, après la majorité de

55. A. Daniel, *L'Année politique*, 1882, p. 277, note que quelques journaux envisagent la dissolution de la Chambre lorsqu'en juillet 1882 le deuxième Cabinet Freycinet est renversé sur la question des crédits pour l'Egypte : « Il « restait une dernière ressource : former un Cabinet d'affaires ou de conciliation, « sans homogénéité, sans programme, composé d'hommes ne s'étant compromis « sur aucune question, simplement chargés d'expédier les affaires pendant les « vacances parlementaires qui allaient s'ouvrir », c'est cette solution qui prévaut avec la formation du Cabinet Duclerc.

rechange de Rouvier, la neutralité de Tirard, et l'intransigeance de Floquet. Malheureusement des considérations de pure opportunité politique font obstacle à l'usage de la prérogative présidentielle. En dehors du souvenir fâcheux et persistant laissé par le précédent de 1877, la formation d'un « parti de coup d'Etat » sous la direction du général Boulanger écarte cette solution salutaire en tout autre temps. L'*Appel au Peuple* est le fondement du Boulangisme qui rejoint par là à la fois les bonapartistes et les radicaux extrêmistes. L'agitation politique est menée aux cris de « Dissolution ! » et de « Révision ! » Le Président de la République et les Chefs des Gouvernements qui s'échelonnent de 1886 à 1889 auraient fait preuve d'une remarquable audace en jouant la carte favorite de leurs adversaires car en l'occurrence ce pouvait être le trait de génie sauveur ou l'erreur irrémédiable. La prudente abstention occasionne sans doute une série de crises ministérielles, mais aussi elle amène l'échec des adversaires de la République, tant il est vrai que la temporisation est la grande force de ceux des hommes politiques qui ne sont pas de grands hommes d'Etat. Ceci est rassurant, car où Tirard a simplement réussi, un Casimir-Périer l'ancien et un Thiers eussent sans doute triomphé, mais un Polignac et peut-être un Guizot eussent échoué.

Cet aperçu n'est point de pure imagination ; à diverses reprises, la possibilité d'une dissolution est expressément envisagée au cours des débats ou des polémiques — ainsi en mai 1887, après la chute de Goblet au cours des pourparlers qui précèdent la constitution du Cabinet Rouvier, certains semblent conseiller à Carnot d'appeler Clemenceau qui ferait la dissolution et proposerait au Corps électoral un Gouvernement républicain (Extrême-gauche, Gauche radicale et la moitié de l'Union des Gauches). Le 31 mars 1888, un député de Droite, Dugué de la Fauconnerie, déclare à la tribune, fort plaisamment comme à son habitude[56] : « Le pays sait parfaitement ce qu'il veut, tout « au moins ce qu'il ne veut pas ; ce qu'il ne veut pas, c'est la « continuation du gâchis dans lequel la Chambre patauge. Le

56. *J. off.*, 1888, *Chambre*, p. 1249, col. 3.

« mot qui s'impose est celui de dissolution. En présence de « l'impuissance et du discrédit dans lequel nous sommes « tombés, nous n'avons qu'une chose à faire, ce que font les « honnêtes gens quand ils se sentent au-dessous de leur tâche, « ce que font les vieux comédiens quand ils ne veulent pas « être chassés par des sifflets. Allons nous-en, allons nous-en, « allons nous-en ! Allons nous-en, ce sera la première bonne « chose que nous aurons faite, elle nous fera peut-être pardon- « ner les autres ».

Après la phase de calme du long Cabinet Freycinet de 1890-1892, l'idée est émise de nouveau avec précision dans la presse. *Le Temps* du 13 janvier 1893 se demande « pourquoi dans une « République définitivement assise et à peu près inconstestée, « résolue à faire du régime parlementaire une vérité, le droit « de dissolution ne reprendrait pas sa figure naturelle ? Pour- « quoi la légende ne cèderait-elle pas la place à une appréciation « raisonnable et positive des faits ? » Le 31 janvier, Sigismond Lacroix, dans *Le Radical* déclare qu'il y a là une question à examiner, et le 2 février Tony Révillon dans le même journal écrit : « Tout semble provisoire à l'heure qu'il est, et l'on se « demande partout : quand donc viendra le dénouement ? ... le « dénouement, c'est la dissolution ». La dissolution aurait en effet dissipé bien des indécisions si elle était intervenue après la séance du 18 février 1892. Sur le principe d'un projet de loi sur les associations, déposé par le ministre de l'Intérieur, et dont l'urgence est demandée par Hubbard[57] la Chambre, par trois votes successifs et contradictoires, donne satisfaction aux radicaux en renversant le Cabinet, au Ministère en repoussant un ordre du jour radical, à la Droite en repoussant l'urgence. Comment constituer un Cabinet après un tel coup triple ? Le Président de la République n'a-t-il pas un motif excellent pour user de sa prérogative constitutionnelle, et la législature se terminant en octobre 1893 ne vaudrait-il pas mieux, comme le réclame Tony Révillon, recourir à l'arbitrage du Corps électoral ? Le nombre des Cabinets ultérieurs serait sans aucun doute

57. *Supra*, p. 168.

moins grand et on n'aurait pas le spectacle du Cabinet Dupuy d'avril-novembre 1893 composé, en désespoir de cause et pour attendre la fin de la législature, d'hommes politiques « prêtés » par la Gauche radicale extrême, comme Peytral, et par les républicains modérés, comme Poincaré ; il s'agit d'un Cabinet de trêve qui s'effondre dès la première rencontre avec la nouvelle Chambre[58]. D'ailleurs certains commentaires de presse laissent entendre que la dissolution aurait été envisagée explicitement au cours des consultations présidentielles du 31 mars au 4 avril 1893. Mais on fait déjà remarquer que la majorité qui a renversé Ribot est hostile à cette solution et qu'elle s'est refusée à voter deux douzièmes provisoires[59 et 60].

B. Les bienfaits d'une dissolution présidentielle sont plus vivement regrettés encore en 1895 et 1896. Avec la chute de Casimir Périer le 22 mai 1894, la démission de Dupuy le 14 janvier 1895, la tentative de Concentration de Ribot jusqu'en octobre 1895, et le Cabinet radical Bourgeois se développe une phase de lutte confuse des deux grandes tendances dominantes. Le renvoi devant le Corps électoral permettrait aux gouvernants et surtout aux députés du Centre, de préciser leur attitude à l'égard du problème de la majorité. A la suite de la consultation électorale on aurait pu dire : « La Concentration a 350 partisans, le Gou-« vernement de parti 250 ; un Cabinet stable prenant racine dans « le Corps électoral lui-même doit être constitué ». Mais en dépit de la faveur que cette idée trouve dans certains cercles politiques

58. *Supra*, p. 72.

59. *Le Temps* du 5 avril 1893.

60. Au Sénat, cette idée trouve un écho : M. de Marcère dans son rapport au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par la Chambre des Députés, relative à la durée de la sixième législature (annexe n° 317 au programme de la séance du 21 juillet 1893) conclut au rejet du terme du 6 mai 1898. Il voudrait que la législature au lieu d'être allongée de sept mois et demi fut raccourcie par une opportune dissolution :

« Ce moyen d'obtenir le résultat cherché serait le meilleur de tous ceux que « l'on peut employer. Jamais le Président de la République ne pourrait trouver « une telle occasion, à la fois inoffensive et utile, d'user d'une de ses prérogatives « qu'il importe de ne pas laisser tomber en déshérence, et la Chambre ne se « sentirait ni blessée, ni frappée par un acte qu'elle aurait elle-même réclamé « dans un grand intérêt public ».

le Président s'abstient et il en résulte une série de crises jusqu'à ce que la Chambre épuisée consente à laisser Méline gouverner pendant plus de deux ans.

En 1896, peu après la formation du Cabinet Méline un organe radical *Le Rappel* mène campagne pour la dissolution (numéros des 11, 16, 18, 20 et 25 avril 1896) et engage sur ce point une polémique avec *Le Temps*. De Lanessan (11 août 1896) propose « pour donner à notre Gouvernement la stabilité et l'autorité « qui lui font défaut, de lier par la dissolution le sort de la Chambre « à celui du Ministère ». Mais dans le même journal, Camille Pelletan (16 août) déclare que la dissolution serait une aventure qui « ne pourrait apparaître que comme un coup de force tenté « par des hommes qui sentent le pouvoir leur glisser dans les « mains, et qui veulent s'en servir, avant qu'il ne leur échappe, « pour violenter le suffrage universel ». Il rappelle la phrase de « ce gros Baragnon » : « Nous ferons marcher la France », montrant par là à quel point l'hostilité contre cette mesure est ancrée dans notre mentalité politique.

C. De 1899 à 1906, la majorité est cohérente et la stabilité ministérielle assurée. Mais lorsque la poussée concentrationniste renaît, et lorsque le parti socialiste récemment unifié se détache de la majorité un premier ébranlement est donné. En mars 1906, pour assainir l'atmosphère parlementaire il aurait pu être procédé par anticipation à la consultation électorale. Mais c'est surtout de juillet 1909 à février 1911 avec les deux Cabinets Briand que la dissolution eût été bienfaisante. Briand cherche à constituer un grand parti central qui servirait de base pour la réalisation de cette politique[61]. Au lieu de dénoncer par un simple discours les « mares stagnantes », il pourrait en provoquant la dissolution mettre le Corps électoral en demeure d'opter d'une façon nette pour ou contre son dessein. Un tel reclassement des partis nécessite la participation et le consentement du Corps électoral, sous peine d'être superficiel et de créer un préjudiciable déséquilibre entre la coalition parlementaire et la coalition électorale.

61. *Supra*, p. 431 et suiv.

D. Une remarque analogue doit être faite sur la phase confuse qui s'étend de janvier 1912 à décembre 1913. Les Cabinets Poincaré, Briand, Barthou sont soutenus par les groupes modérés alors qu'une majorité de « *Bloc* » existe au sein du Corps électoral et pourrait être dégagée de l'Assemblée. Cependant on comprend que la dissolution n'ait pas été prononcée à ce moment car les observateurs étrangers eussent tentés de mettre à profit les controverses électorales pour déclencher une action diplomatique ou militaire dirigée contre la France. Un souci certain de l'intérêt national fait obstacle au fonctionnement d'une institution qui, du strict point de vue de la théorie parlementaire, rétablirait le parallélisme entre la majorité parlementaire et la majorité électorale.

E. De 1925 à 1926 enfin, la dissolution serait susceptible de mettre un terme à l'épuisante lutte entre les deux tendances majeures, la *Concentration* et le *Cartel*. Les membres de la Gauche radicale, par exemple, qui, de 1925 à 1926 avec les Cabinets Briand, Painlevé, Herriot, évoluent prestement de la majorité à l'opposition, seraient contraints d'adopter au cours d'une campagne électorale anticipée, faite en vue de trancher le point précis de la majorité future, une attitude ferme dont ils seraient les prisonniers à leur retour au sein de l'Assemblée. Ainsi serait faite l'économie de trois ou quatre crises ministérielles et serait réalisé sans désemparer, soit le retour au Ministère de parti, soit le passage direct à l'*Union nationale*. Pour justifier l'absence de dissolution, on argue alors des difficultés financières, de la crainte d'effaroucher les capitaux, de la nécessité de rétablir la confiance sans grand à-coup politique. Une fois de plus, on se retranche derrière les événements pour éluder le remède nécessaire.

En février 1930, après la chute de M. Tardieu à la Chambre et la constitution du Cabinet Chautemps, puis en décembre de la même année, après l'apparition du Cabinet Steeg ; enfin en janvier 1932, après la chute de M. Laval au Sénat, la consultation du Corps électoral mettrait fin aux incessantes poussées concentrationnistes, soit en les faisant triompher, soit en montrant leur inanité. L'idée de dissolution fait d'ailleurs d'in-

déniables progrès tant dans les milieux parlementaires qu'auprès des publicistes[62].

F. Lorsqu'en novembre 1934, l'*Union nationale* semble rompue, puis renaît de ses cendres à trois reprises grâce à MM. Flandin, Bouisson et Laval pour aboutir à une *Concentration* approximative réalisée par M. Sarraut, des élections auraient le grand mérite de ne point laisser ainsi toute la vie politique piétiner en quelque sorte dans l'attente de la consultation électorale, en vue de laquelle les divers partis de la majorité ajustent déjà leurs arguments, précisent leurs doctrines et contractent des alliances de sens opposé à leurs alliances parlementaires. Le résultat de cet atermoiement est l'accroissement de l'antagonisme des divers partis politiques. La durée de la campagne électorale est portée en réalité à plus d'un an et chaque événement important dans l'ordre intérieur ou dans les affaires extérieures est l'objet de polémiques menées en considération de la lutte prochaine. Seul le Cabinet reste neutre et respecte la trêve dont chacun se réclame cependant. En outre une action, tant dans le domaine financier que dans le domaine diplomatique, ne peut être tentée qu'en dehors de la présence du Parlement, par la voie des décrets-lois, car cette procédure donne aux députés l'illusion de ne pas être tenus pour directement responsables des mesures impopulaires qui sont prises. Une dissolution opportunément prononcée à la fin de 1934 aurait coupé dans le vif et aurait supprimé la phase de luttes intérieures épuisantes mise à profit par la diplomatie étrangère.

62. *Le Quotidien* et *L'Œuvre* en février 1930 ne repoussent pas l'idée de la dissolution. Mais c'est M. Blum qui est le plus net dans *Le Populaire* du 1er février 1931 il écrit : « un seul remède la dissolution », car d'une part la Concentration n'est pas viable : « La Gauche radicale reste acquinée à Tardieu, comme « Tardieu à Maginot et Paul Reynaud, comme Paul Reynaud à Marin.

« Mais d'autre part, la majorité a des tares congénitales et incurables, elle est « une cohue impuissante, divisée contre elle-même, née d'un plébiscite équivoque « et dont le suffrage universel ne veut plus ».

Les 8, 9, 10 et 13, il revient à la charge rappelant le discours prononcé par M. Forgeot le 30 janvier lors de la présentation du Cabinet Laval. Enfin le 29 novembre 1931, le leader socialiste reprend la question et se prononce pour une consultation électorale avant l'ouverture de la conférence du désarmement.

Paragraphe II
La dissolution, arme défensive du cabinet

La dissolution *gouvernementale* « prononcée par un Cabinet « ayant perdu la majorité ou n'ayant qu'une majorité insuffi- « sante, et désirant de son plein gré se retremper dans l'opi- « nion[63] », est le meilleur moyen de défense du Ministère contre les écarts inconsidérés des membres de l'Assemblée ; lorsque l'on sait qu'un vote de défiance peut entraîner une campagne électorale coûteuse, aléatoire, on est enclin à la sagesse et à la patience. Dans ce cas ce n'est pas la mesure de dissolution elle-même qui provoque la stabilité ministérielle, mais plutôt la *menace* de prendre cette mesure. Au contraire, dans la dissolution *royale*, ce serait la mesure effectivement prononcée et la campagne électorale subséquente avec ses alliances constituées explicitement en vue de la formation du Cabinet qui aurait un rôle heureux et stabilisateur.

La difficulté est grande de déterminer les cas concrets où la menace de la dissolution aurait permis aux Cabinets successifs de triompher des assauts de l'opposition et de tenir bien en main sa majorité. Tous les Ministères français semblent à un moment quelconque avoir été en situation d'user opportunément de ce procédé. Il serait donc nécessaire de faire, d'une part la liste de ceux qui ont succombé à un vote formel de l'Assemblée et d'y ajouter, de seconde part, beaucoup de ceux qui ont disparu à cause de la désaffection latente, mais non officiellement formulée, d'une fraction de leur majorité. Si l'on remarque enfin que, du fait de l'état constant de dispersion des partis, la dissolution royale aurait pu aussi légitimement intervenir que celle dont il s'agit présentement, le faisceau des précédents apparaîtra quasi inextricable. Force est donc de s'en tenir à quelques exemples.

A. De 1879 à 1898, le Cabineta urait pu à maintes reprises affirmer son importance en résistant aux courants destructeurs qui parcouraient souvent la Chambre. Waddington, Freycinet,

63. Prévost-Paradol, *op. cit.*, p. 148.

de 1879 à 1882, sont cependant dominés par le Président de la Chambre et ces ministres circonspects ne peuvent se permettre de renvoyer devant ses électeurs de Belleville le véritable *leader* du parti républicain ; Gambetta, lorsqu'il est à son tour en butte à l'hostilité parlementaire ne peut pas dissoudre car les élections datent de trois mois à peine. En outre on lui reproche avec trop d'insistance de viser à la dictature pour qu'il puisse prendre une décision qui serait exploitée aussitôt en ce sens par ses ennemis acharnés. Par contre Ferry en mars 1885 avait la possibilité de procéder à une consultation électorale anticipée de quelques mois. Par ce moyen il aurait permis au Corps électoral de juger son action coloniale et de dire s'il voulait vraiment l'accepter comme chef du parti républicain.

Jusqu'en 1893, la première forme de la dissolution aurait été plus efficace. D'ailleurs c'est le grand moment de M. de Freycinet qui est le prototype de « l'antidissolutionniste ». Il préfère de beaucoup se retirer en tapinois, pour revenir bien vite. Au contraire avec les crises Casimir-Périer de mai 1894 et Dupuy de 1895 le moment serait propice à une action défensive du chef du Gouvernement, cette action se traduisant d'abord par une menace explicite de dissolution, puis, si besoin était, par la dissolution elle-même. La fraction vacillante du groupe énorme des républicains de gouvernement aurait hésité à voter contre un Cabinet résolu à affronter le Corps électoral. Il est certain d'ailleurs que n'importe quel Président du Conseil ne peut pas dissoudre. Il doit posséder des qualités de *leader*, et être apte à créer sur son nom un courant électoral : Gambetta ou Ferry, et plus tard Clemenceau ou Briand, auraient eu le prestige suffisant. Freycinet et Ribot malgré leur notoriété n'auraient pu braver ainsi l'Assemblée. A plus forte raison en est-il de même de Waddington, de Duclerc, de Fallières, de Loubet et de Brisson enfin que le fauteuil présidentiel ne préparait pas à une lutte de cette nature.

B. De 1898 à 1914, les occasions de procéder à une dissolution gouvernementale sont plus rares, parce que la majorité est plus fidèle et l'opposition moins forte et moins agressive. Briand aurait pu contraindre les radicaux de Berteaux et

de Lafferre à voter pour lui si, au lieu de rechercher une fuyante *majorité républicaine*, il avait laissé entendre qu'il n'hésiterait pas à forger lui-même sa majorité en demandant au pays de choisir entre sa formule d'apaisement et les tendances radicales. Avec le Cabinet Barthou, l'autre aspect de la dissolution aurait pu jouer d'une manière conjointe, la crise de décembre 1913 étant une crise de reclassement des groupes plutôt que la crise interne d'une majorité timorée et indocile.

C. La période 1919-1936 fournit plusieurs exemples. En mars 1924, Poincaré au lieu de se retirer, et en admettant qu'il veuille donner une sanction au vote fortuit qui le renverse, pourrait punir sa majorité étourdie en provoquant des élections générales. Il est vrai que celles-ci doivent normalement avoir lieu moins de deux mois plus tard. Le même homme d'Etat aurait pu très légitimement répondre aux velléités de sécession du parti radical au cours de l'automne 1928 en les devançant par une dissolution opportune. En l'occurrence d'ailleurs la mesure aurait à la fois galvanisé la majorité et déterminé le choix du Corps électoral en faveur de l'une ou de l'autre des grandes formules de groupement qui se livraient à ce moment une lutte certaine.

Dans une situation identique se trouvera plus tard Doumergue qui se propose ouvertement de rénover l'exercice du droit de dissolution. Il est devancé par la fraction dissidente de la majorité ; la menace non suivie de prompte exécution a eu l'effet contraire de celui qu'on en aurait pu attendre.

M. Tardieu enfin, en février 1930, lorsqu'il a été abandonné au cours de la discussion du budget, pouvait jouer franc jeu et par des élections générales perdre tout ou, au contraire, contraindre la majorité indisciplinée à une attitude plus fidèle.

Paragraphe III

La dissolution et le bicamléralisme

La dissolution aurait également pu être employée d'une troisième manière en vue d'assurer la stabilité ministérielle. On sait que le Cabinet, du fait de l'interprétation extensive

donnée au bicaméralisme, est soumis à une double responsabilité et les cas relativement nombreux dans lesquels une crise ministérielle a été provoquée par un vote défavorable du Sénat ont été rapportés. Lorsqu'un tel vote intervient, il en résulte un conflit latent entre les deux Assemblées car la Chambre n'a pas cessé de soutenir le Ministère. Celui-ci, au lieu de se retirer trouverait dans la dissolution un *ultimum subsidium* ; le Corps électoral serait appelé à dire lequel des deux organes constitutionnels doit s'incliner, du Sénat ou de la Chambre des Députés solidaire des ministres. Tous les théoriciens du régime parlementaire envisagent cette éventualité du jeu de l'institution constitutionnelle. En France, jamais elle ne s'est réalisée et il y a, à cette situation, deux raisons. En premier lieu, l'article 5 exige préalablement à la dissolution l'avis *conforme* du Sénat et il semble impossible d'obtenir de cette Assemblée ce qui risquerait d'être un véritable acte de suicide si le Corps électoral donnait raison au Cabinet. En second lieu, l'expérience montre que les votes hostiles du Sénat sont déterminés par l'usure de la majorité au sein de la Chambre ; l'opinion sénatoriale ouvertement exprimée est en réalité celle que formule dans le secret de leur conscience ou même dans leurs conciliabules privés, les membres des groupes marginaux de la Chambre. Si la majorité parlementaire était cohérente et disciplinée, le Sénat ne se risquerait sans doute point à aller contre sa volonté. Au contraire il accepte de se faire l'exécuteur des velléités de sécession dont les députés, pris entre leur intérêt parlementaire et leur intérêt électoral, souvent contradictoires, n'osent assumer la responsabilité. En somme, à ce stade encore, le fait de la coalition domine tout le débat et s'oppose au jeu normal de la dissolution.

Il reste à indiquer dans quels cas précis celle-ci aurait pu intervenir. Ce ne sera d'ailleurs qu'un simple rappel, les crises dont il s'agit ayant été étudiées antérieurement[64]. Le précédent Bourgeois de 1896 est fort connu, et il est très caractéris-

64. *Supra*, p. 176.

tique. Le conflit est nettement ouvert entre les deux Assemblées à la suite des scrutins répétés qu'elles émettent respectivement, l'une pour exprimer son refus de collaboration avec le Cabinet, l'autre pour lui renouveler sa confiance. Malgré le vote ultime de la Chambre des Députés, le 23 avril, le Président du Conseil s'incline et ne tente point de provoquer l'arbitrage du Corps électoral. Briand en 1913 est renversé au Sénat sur la question de la réforme électorale qui a fait l'objet d'un vote favorable de la Chambre. Pourtant à ce moment précis la dissolution ne pouvait être envisagée ; en réalité la majorité de la Chambre était extrêmement fragile ; la R.P. avait des adversaires puissants et il est vraisemblable qu'une bonne partie de ceux qui l'avaient votée attendaient précisément le vote sénatorial. La condition essentielle de l'existence au sein de la Chambre d'une majorité puissante et résolue n'était donc point remplie.

C'est en avril 1925 seulement que réapparaissent des circonstances analogues à celles de 1896. Moins d'un an après les élections qui ont été un triomphe pour le *Cartel des Gauches*, le Cabinet Herriot est renversé par un vote du Sénat, alors que la Chambre des Députés lui maintient sa confiance. Il semblerait que la Chambre-Haute ait contrevenu aux désirs les plus nettement exprimés du Corps électoral et l'on aurait très bien compris que le Cabinet cherchât à se maintenir au pouvoir. Cependant, il lui était impossible — outre la difficulté d'obtenir l'avis conforme — de provoquer la dissolution : M. Herriot en posant la question de confiance devant le Sénat avait accepté la mise en jeu de sa responsabilité, il avait reconnu implicitement l'égalité des droits des deux Assemblées et il devait se retirer. En outre, certains groupes de la coalition majoritaire formulaient des vœux pour le succès de l'intervention sénatoriale et le Ministère n'aurait peut-être pas été unanime pour prendre une décision de résistance.

M. Tardieu en décembre 1930, et M. Laval en février 1932, bien que soutenus par une majorité constante se retirent après un vote du Sénat sans même esquisser le geste de défense qu'aurait pu être la menace d'une dissolution.

Récemment encore le Cabinet aurait eu l'occasion de pro-

noncer la dissolution pour mettre un terme à un conflit entre les deux Assemblées ; à deux reprises, en juin 1937 et en avril 1938 il s'est incliné. Ses partisans se sont amèrement plaints de l'attitude de la Haute-Assemblée. Le Président du Conseil, M. Blum, le 8 avril 1938 dans son discours a envisagé un appel au Corps électoral, duquel est directement issue la Chambre des Députés. Cette protestation a été vaine et aucune dissolution n'est intervenue, peut-être parce que le Sénat était le « révélateur » d'une crise de majorité.

Section II
La valeur politique de la dissolution

Au terme de cette rapide revue des cas où une dissolution de l'Assemblée aurait pu être prononcée en vue d'assurer la stabilité du Cabinet, il convient d'une part de ne point se laisser aller à un optimisme excessif à l'égard de cette institution, et d'autre part d'indiquer à quels obstacles majeurs elle se heurte en fait, dans notre régime parlementaire français.

A. La dissolution a-t-elle bien toutes les vertus dont on la pare ? Une comparaison des résultats qu'elle a donnés dans les pays qui l'ont pratiquée est plus édifiante que toutes les déductions et supputations théoriques.

1. Depuis 1920, à cinq reprises le Cabinet anglais a provoqué des élections générales :

le 13 novembre 1923, dissolution de la Chambre des Communes par M. Baldwin qui a remplacé Bonar Law le 23 mai 1923 (élections le 6 décembre 1923) ;

le 9 octobre 1924, par M. Mac Donald (élections le 29 octobre 1923) ;

le 10 mai 1929, par M. Baldwin (élections le 30 mai 1929) ;

le 5 octobre 1931, par M. Mac Donald qui, le 25 août 1931, a formé un nouveau Ministère dit d'Union nationale (élections le 27 octobre 1931) ;

le 25 octobre 1935, par M. Baldwin (élections du du 14 novembre 1935).

La stabilité des Cabinets a été remarquable et elle est bien connue.

2. En Allemagne, de 1924 à 1933, à huit reprises le Président du Reich a provoqué une consultation électorale faisant à certaines reprises preuve d'une véritable initiative personnelle, notamment en renvoyant le Cabinet non encore renversé par le Reichstag et en le remplaçant par un Cabinet d'affaires ou par un Cabinet minoritaire chargé de dissoudre et de faire les élections. — C'est le cas du renvoi du Cabinet Wirth, remplacé le 22 novembre 1922 par le Cabinet Cuno; du Cabinet Brüning, remplacé par un Cabinet von Papen le 1er juin 1932. — Or l'instabilité ministérielle allemande a été aussi grande que celle que nous connaissons en France et le régime parlementaire institué par la Constitution de Weimar s'est effacé devant la dictature nationale-socialiste, précisément après la série des quatre dissolutions prononcées en un peu plus d'un an : 1er juin 1932, 30 août 1932, 1er février 1933, 20 octobre 1933. Qu'elle ait le caractère de dissolution *royale* ou de dissolution *ministérielle*, cette mesure n'a pu permettre à une majorité de se dégager au Reichstag ; le nombre des partis n'a pas été réduit ; la formation d'une majorité homogène et la défense du Cabinet n'ont pas été assurées.

3. Dans l'Italie d'avant le fascisme, l'article 9 du statut du 4 mars 1848 joue fréquemment mais en vain. En 1874, 1876, 1880, 1882, 1886, 1890, 1892, 1895, 1897, 1900, 1904, 1909, la Chambre des Représentants est renvoyée devant les électeurs par le Ministère mis en minorité ; chaque fois celui-ci remporte une victoire certaine[65]. « Mais bientôt les groupes se forment, « se séparent les uns des autres, et leur dislocation amène la « chute du Cabinet »[66].

En présence de ces faits contradictoires il ne semble pas permis d'attribuer un rôle capital à une institution parlementaire, fût-elle d'aussi grande importance que la dissolution. Nous

65. P. Penciolelli, *Le Gouvernement parlementaire et la lutte des partis en Italie* (Giard 1911), p. 73.

66. Matter, *op. cit.*, p. 225 à 229. — *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre et 1er décembre 1876, 15 mai 1880. *Chronique* de M. de Mazade.

partageons pleinement à cet égard l'opinion de M. Couzinet : « Sans doute l'instabilité ministérielle dont souffre trop souvent « la France pourrait être combattue en partie par un emploi « judicieux de la dissolution. Mais cette instabilité tient aussi « à d'autres raisons, aussi déterminantes peut-être que le non- « emploi de cette prérogative. Cette instabilité et cette fai- « blesse de l'Exécutif tient aussi à des causes inhérentes à la « vie politique française »[67]. Ces causes sont d'ordres extrêmement variés, organiques aussi bien que psychologiques. Le mode de scrutin par exemple est susceptible d'anéantir l'effet stabilisateur de la dissolution. Si l'Allemagne de Weimar n'a pas connu le même équilibre des partis que l'Angleterre, si la crainte d'une consultation électorale a été inopérante, c'est sans doute parce que la R.P. enlevait tout caractère aléatoire à cet événement. Quel effet d'intimidation pourrait avoir la dissolution lorsque l'on sait que le jeu des coalitions électorales est inutile, que toute voix portée sur un parti sera recueillie et que, à quelques sièges près, le groupe parlementaire aura la même force ? « Le risque électoral lui-même ne joue que pour les « queues de listes », c'est-à-dire les personnages politiques les « moins influents. Les chefs assurés de leur siège, ne reculeront « pas devant la menace d'une dissolution, qui deviendra vite un « moyen de propagande ou de tactique parlementaire. On a usé « en Allemagne pendant les derniers mois de la République, de « la dissolution comme d'un revolver à répétition ; cela ne peut « servir qu'à fatiguer les réflexes électoraux d'une Nation et « à préparer une révolution »[68]. Au contraire avec le scrutin à un seul tour, le risque électoral joue au maximum, la dissolution devient véritablement une arme entre les mains du chef du Cabinet.

Mais des causes d'ordre sentimental ou psychologique agissent également, et devant elles le juriste doit se récuser. Il faut alors s'adresser à ces grands spécialistes de l'étude de l'âme

67. Couzinet, *op. cit.*, p. 539.

68. R. Capitant, *op. cit.*, p. 18. — Cf. également F. A. Hermens, *L'erreur proportionnaliste et le régime parlementaire*, *Revue politique et parlementaire*, juin 1935, p. 429 ; cités *supra*, p. 517-518.

nationale qu'ont été, ou sont encore, les Prévost-Paradol, Thibaudet, Bertrand de Jouvenel, Siegfried, Alain. Seule une analyse pénétrante de la mentalité de l'électeur et du député français pourrait nous permettre de supputer les chances de fonctionnement de la dissolution en France. Peut-être avec l'esprit d'opposition et l'ostentatoire souci de liberté qui nous sont propres, serions-nous portés à désavouer constamment l'organe constitutionnel qui « brime » un de ses partenaires en interrompant sa carrière ? Tant il est vrai que la coutume constitutionnelle française résulte des mouvements passionnés et aussi peu logiques que possible. Il y a d'ailleurs un symptôme grave de cette mentalité : cette dissolution que tant de bons esprits réclament est formellement inscrite dans notre Constitution. Si nous n'en usons pas, c'est qu'en dépit de toutes les raisons proprement juridiques, elle semble un acte choquant. Nous voyons dans ce qui devrait être un acte habituel de la vie politique une agression inspirée par un esprit « dictatorial ».

B. Pourtant, dans le cas de l'article 5 de la loi du 2 février 1875, des obstacles techniques ont eu une influence prépondérante. Ce sont la nécessité de l'avis conforme du Sénat, d'une part ; le principe de l'approbation préalable des crédits budgétaires par le Parlement d'autre part.

I. Lorsque le Cabinet est contraint d'engager une véritable procédure pour obtenir l'anéantissement de l'une des Assemblées, son acte est peut-être assorti d'une sorte de garantie morale, mais il perd l'efficacité que donne une action prompte et résolue. Le précédent de 1877 avec l'ajournement des Chambres pour un mois, avec la discussion du projet devant le Sénat, montre le danger. La Chambre a le temps de se ressaisir, de préparer la lutte, en un mot de passionner l'opinion. De plus le Cabinet, et même le Chef de l'Etat bien que ce dernier n'ait qu'un rôle formel, courent un grand risque. Si la Haute-Assemblée donne un avis défavorable à la mesure qu'ils se proposent de prendre, ils seront placés dans une situation intenable : étant désormais en conflit avec la représentation nationale tout entière leur maintien en fonctions apparaîtrait

comme impossible. Tant que l'avis préalable du Sénat sera exigé, c'est-à-dire tant que l'article 5 conservera son libellé actuel, la dissolution sera d'une pratique très difficile. Nous ne faisons au surplus que signaler ce qu'a de curieux, du strict point de vue de la logique constitutionnelle, l'intervention en tiers de la seconde Chambre dans les rapports du Pouvoir Exécutif et de la Chambre populaire. Il faut voir dans cet agencement un aspect de la collaboration étroite des divers organes pour l'exercice d'une même fonction et une négation pratique de la théorie de la séparation des Pouvoirs dans la mesure où elle s'analyserait en un isolement absolu de ceux-ci pour l'exercice des fonctions constitutionnelles. Cet agencement, en outre, par le rôle d'arbitre suprême qu'il confère en fait au Sénat, vérifie le mot de M. de Belcastel : « la Constitution, c'est un Sénat ». C'est donc à très juste titre que tous les projets récents, et particulièrement ceux du Président Doumergue de l'automne 1934, envisageaient la suppression de la prérogative sénatoriale.

II. Le second obstacle à l'exercice du droit de dissolution vient de la nécessité du vote préalable des crédits budgétaires par le Parlement. On a pu constater que l'éventualité de la dissolution a été écartée à plusieurs reprises parce que, le budget n'ayant pas été voté en temps utile, le Cabinet se trouvait à la merci de la Chambre qui pouvait lui accorder au compte-goutte, les douzièmes provisoires nécessaires à l'administration des affaires publiques. La durée de la période électorale et le temps nécessaire à la constitution de la nouvelle Assemblée rendent impraticable la dissolution lorsque le Cabinet est enfermé dans le délai d'un mois. Pour qu'elle puisse être prononcée, il faudrait que le budget fût déjà voté. Or c'est précisément au cours de la discussion du budget et des marchandages électoraux auxquels elle donne lieu, que les majorités sont le plus souvent dissociées et les Cabinets ébranlés ; il y a là un véritable cercle vicieux. Sur ce point, il est très difficile de prévoir une modification quelconque. Le droit d'autoriser la perception de l'impôt est historiquement la prérogative essentielle du Parlement, c'est pour le conquérir, dit-on couramment, que les révolutions ont été faites. Instituer une reconduction automati-

que du budget comme le voulait M. Doumergue est sentimentalement et raisonnablement, une solution contraire à l'esprit du régime parlementaire. Force serait donc de s'en tenir à des procédés techniques de discussion et d'examen, à une amélioration du travail parlementaire. Mais en ce domaine la mentalité générale de l'Assemblée a plus de prix que les règlements draconiens les mieux ajustés. Un exemple remarquable des difficultés de cette adaptation est fourni par l'expérience Doumergue elle-même. Lorsque la demande de trois douzièmes provisoires en novembre 1934 a permis de supposer que la Chambre allait être dissoute, la réaction a été instantanée et décisive : la coalition majoritaire s'est dissociée, amenant la démission du Cabinet. Quelques jours plus tard le Cabinet reconstitué par M. Flandin sur la base de la même coalition a demandé l'adoption d'une procédure exceptionnelle de vote du budget ; la Chambre a accepté parce qu'elle savait qu'on ne la congédierait pas.

III. La dissolution *royale* dont la théorie a été esquissée, dont les heureux effets ont été présumés se heurte à un obstacle d'ordre juridique ; il est permis de se demander dans quelle mesure, en effet, elle est compatible avec l'irresponsabilité du Monarque et du Président ? Admettre son fonctionnement, ne serait-ce point abandonner *ipso facto* le régime parlementaire pour un autre régime assez voisin de la Monarchie constitutionnelle ? Prévost-Paradol certes pose le Chef de l'Etat comme un arbitre, insensible à toutes les influences individuelles et chargé de dégager la volonté profonde et l'intérêt réel de la Nation. Placé sur ce haut piédestal il est naturellement irresponsable. Mais en fait l'usage de sa prérogative ne prêtera-t-elle pas parfois à des interprétations, à des appréciations, partant à la reconnaissance implicite d'une responsabilité. La disparition de l'Assemblée et du Cabinet, quoiqu'en dise la théorie lui sera imputable et pourra être tenue par certains pour un *acte du pouvoir personnel*. Si son intangibilité est scrupuleusement respectée on ne sera plus très éloigné de la Monarchie constitutionnelle. Si au contraire elle est mise en doute il y a introduction d'une responsa-

bilité véritable du Chef de l'Etat. Un exemple récent de cette dernière situation nous est fourni par l'Espagne. Le Président Alcala Zamora a été acculé à la démission par un vote des Cortès élues après la seconde dissolution qu'il avait prononcée depuis le début de sa magistrature. Ce vote était d'ailleurs constitutionnel ; il n'en est pas moins vrai que dans ce cas, l'usage de la dissolution présidentielle s'est avéré incompatible avec le régime parlementaire [69].

C. Des auteurs importants se sont efforcés de trouver le moyen de remonter ce courant contraire à la dissolution en proposant des réformes constitutionnelles et réglementaires [70]. La suppression de l'avis préalable du Sénat a été réclamée et c'est nous le savons une condition indispensable. M. Bernard Lavergne a établi un projet de *dissolution automatique* : la Chambre qui aurait renversé successivement trois Cabinets serait renvoyée immédiatement devant le Corps électoral. La timidité du Cabinet serait ainsi vaincue et la prudence de l'Assemblée deviendrait une vertu spontanée. En outre, pour obvier à l'inconvénient majeur de l'autorisation préalable des crédits, il pourrait être prescrit que le projet du budget serait tenu pour accepté d'office par la Commission des Finances si, dans les 15 jours du dépôt, le rapport n'était pas fait. M. Mirkine-Guetzévitch de son côté conclut : « Le régime parlementaire est un mécanisme « simple où les mœurs et la pratique ont plus d'importance que « les lois et les chartes. Si nous admettons que l'introduction « de la dissolution de la Constitution française peut être utile, « répétons du moins que cette seule introduction ne peut pas « changer l'aspect général de la vie parlementaire. Pour aboutir « à un rendement plus efficace, il faut, à côté de la dissolution, « réformer le règlement de la Chambre de la manière la plus « radicale. Si le Ministère est une émanation de la majorité, « la Chambre ne doit pas rejeter le budget ».

69. Cf. E. Gordon, *La responsabilité du Chef de l'Etat dans les Constitutions modernes.* — Alcala Zamora, *Les causes constitutionnelles de la Révolution espagnole, Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1936, p. 8.

70. *Année politique française et étrangère*, 1934, p. 34. B. Lavergne, *Réforme constitutionnelle ou évolution. Ibid.*, 1932, p. 22, Mirkine-Guetzévitch.

La pratique constitutionnelle moderne des nouveaux Etats européens fournit les moyens de rénover le régime parlementaire par l'introduction de règles tirées du principe démocratique. M. Mirkine-Guetzévitch écrit dans ses *Nouvelles tendances du droit constitutionnel*[71] : « A côté de ces formes nouvelles de « parlementarisme nettement défini, lié au principe caractéris- « tique de toutes les constitutions nouvelles, de la suprématie « du Pouvoir Législatif, on voit apparaître le *referendum*. Et ce « referendum nouveau acquiert un *sens politique* totalement « différent de celui du referendum suisse ou américain ... Comme « les nouvelles Constitutions étaient basées sur le principe de la « suprématie du Pouvoir Législatif, comme les nouvelles Cons- « titutions républicaines privaient le Président de la République « de toute indépendance, le referendum prit le caractère d'un « procédé particulier pour le règlement des conflits entre le « Gouvernement et la Chambre, entre le Président et les repré- « sentants du peuple. De là, l'apparition d'une forme entière- « ment nouvelle de referendum où le peuple, votant pour « telle ou telle loi, résout en même temps le conflit même entre « le Gouvernement et le Parlement ».

M. Burdeau a établi une théorie du referendum d'arbitrage et a montré comment il se distingue du droit de dissolution propre au parlementarisme classique [72]: « Quant à l'enrichisse- « ment retiré par le parlementarisme de sa combinaison avec le « referendum, il n'est pas moins certain. L'éventualité d'un « arbitrage populaire rendra moins intransigeante l'attitude « observée par les groupes. La hiérarchie illégitime que la « pratique parlementaire dans les Etats anciens, les lois cons- « titutionnelles elles-mêmes, que les Etats nouveaux ont établi « entre l'Exécutif et l'Assemblée en accordant à l'Assemblée « le Pouvoir suprême, sera minée du moment où le peuple « étant appelé à se prononcer, son intervention sera souveraine. « Par le système du référé au peuple, le parlementarisme reprend

71. *Op. cit.*, p. 117 et suiv.

72. BURDEAU, *op. cit.*, p. 254 et suiv. (notamment, p. 257 et 271) ; KOULICHER, *La démocratie anglaise et le droit de dissolution, Année politique française et étrangère*, août 1935, p. 97.

« sa signification véritable qui est celle d'une collaboration « d'autorités fonctionnant dans l'intérêt national sous le « contrôle de la souveraineté du peuple et non pas celle d'une « rivalité d'organes tendant à instaurer leur maîtrise person- « nelle ».

Ces réformes ne sont pas critiquables ; nous craignons qu'elles ne soient inopérantes. Le problème de la dissolution est avant tout un problème d'ordre psychologique et en ce domaine aucun automatisme ne saurait être introduit. Tant que nos partis seront nombreux, tant que nos parlementaires seront férus d'indépendance et enfin, comme conséquence, tant que le Cabinet ne sera pas homogène, toutes les dispositions les plus précises risqueront de demeurer lettre morte. Avant de prendre la décision de dissoudre l'Assemblée le Cabinet en discutera en Conseil et la solidarité ministérielle sera vite brisée sur cette question primordiale ; maint ministre regagnera la tente de son parti, refusant de s'associer à une mesure nuisible aux intérêts électoraux de celui-ci. Le Cabinet amputé sera forcé de se retirer, l'Assemblée aura remporté la victoire et au lieu de dissoudre on procèdera à un savant « replâtrage ».

En outre, l'intérêt personnel des ministres ne les pousse point à une action énergique pour rester en place ; la solidarité ministérielle n'existant point, beaucoup d'entre eux sont à peu près assurés d'entrer dans la combinaison future. Là encore, la *stabilité des ministres* est le gros obstacle au jeu normal des articles de la Constitution.

Il est permis cependant de se demander si l'article 5 tel qu'il est actuellement rédigé, ne suffirait pas à un homme d'Etat résolu. En effet, pour citer une fois de plus M. Joseph-Barthélemy : « La Constitution permet à un chef de Gouvernement, *à un chef « qui aurait l'âme le cœur et la trempe d'un chef*, de montrer à la « tribune, portant d'une main un projet de décrets-lois, de « l'autre un décret de dissolution, et avec toute la déférence due « à la représentation du peuple souverain, de dire « Choisissez » [73].

73. *L'Intransigeant* du 12 mars 1933.

En conclusion, nous estimons, avec l'éminent auteur, « qu'il « vaut mieux faire jouer les rouages que les détraquer ». Nous avons d'ailleurs en l'occurrence, le témoignage d'une très haute personnalité politique ; le 17 janvier 1933, M. Jeanneney dans le discours d'installation qu'il prononce au Sénat s'exprime en une formule qui tranche le débat : « Aujourd'hui comme au « temps de Waldeck-Rousseau, le besoin n'est pas de changer « la Constitution et les lois ; le moment demande de les défen- « dre et d'abord de les pratiquer sainement. C'est affaire de « volonté et, suivant un corollaire qui est de circonstance, « d'autorité »[74].

74. *J. off.*, *Sénat*, 1933, p. 25, col. 1.

Conclusion

On a, dès le début de cet ouvrage, noté que la Constitution mentionne incidemment le Conseil des Ministres et ne contient aucune disposition relative au Président du Conseil. De nombreux auteurs ont posé la question de savoir si cette absence d'organisation n'est pas à l'origine de la faiblesse du Ministère ; dans l'affirmative on serait enclin à admettre qu'une réforme puisse intervenir avec succès en ce domaine.

Des raisons d'ordre historique et des dispositions d'ordre psychologique sont de nature à rendre inutiles toutes les tentatives qui ne seraient pas accompagnées d'un changement dans l'état d'esprit des gouvernants.

L'étude de la phase préconstitutionnelle a montré que ni le Président du Conseil, ni le Cabinet n'ont fait l'objet des préoccupations des membres de l'Assemblée nationale. La doctrine, appelée depuis parlementarisme dualiste, étant admise par la très grande majorité d'entre eux, le Président de la République était naturellement l'universel point de mire. Les Ministères de cette période ont vécu sur cette donnée initiale et déterminante et en ont subi les conséquences. Thiers a eu une position trop personnelle pour être le premier des Présidents du Conseil ; ses successeurs immédiats étaient au contraire trop neutres pour créer un précédent favorable ; les Ministères étaient harcelés de toute part, ne pouvaient préfigurer le Cabinet. Si un Broglie était susceptible de donner à la fonction qu'il occupait un éclat ou un sérieux indéniable, on se hâtait de le remettre dans le rang ; on n'acceptait déjà le *leading* de l'Assemblée que de la

part d'un simple député et non pas de celle d'un ministre. Ces intentions, ces faits sont beaucoup plus importants que le silence de la loi. Elles engagent vraiment l'avenir du Cabinet, elles compromettent sa stabilité, avant même qu'il ne soit né ; elles créent un préjugé défavorable et une coutume contraire. L'abandon en 1879 d'un régime parlementaire fondé sur l'égalité du Parlement et du Pouvoir Exécutif aurait dû renverser la tendance et libérer le Cabinet ; son rôle d'amortisseur entre le Chef de l'Etat et l'Assemblée aurait dû se transformer, vis-à-vis de celle-ci, en un rôle d'organe moteur parce qu'il trouvait dans sa responsabilité devant elle l'unique titre de son existence et la source de son prestige. Le statut tacite du Cabinet et celui du Président du Conseil, l'obstacle du dualisme parlementaire étant disparu, pouvait suivre une évolution analogue à ceux du Cabinet et du Premier anglais. C'est à ce moment que l'intervention du Chef de l'Etat a modifié le cours normal de l'évolution constitutionnelle. L'exercice par Grévy de son droit de nomination du Président du Conseil a déterminé un amoindrissement de l'institution en consacrant la dissociation des deux fonctions de *leader* parlementaire et de Premier Ministre. Une réglementation et une organisation détaillées du Cabinet et de la présidence du Conseil auraient-elles empêché ce fait regrettable ? Croit-on que Waddington, Freycinet et Ferry de janvier 1879 à novembre 1881 auraient trouvé dans un aménagement minutieux, technique et rationnel de leurs fonctions, un secours contre l'autorité envahissante de Gambetta, Président de la Chambre des Députés, président de la Commission du Budget, *leader* de la majorité républicaine ? C'est fort improbable. La seule disposition de la loi constitutionnelle qui avait une importance réelle à ce moment précis était l'article 3 de la loi du 25 février 1875 relatif à la nomination des ministres par le Chef de l'Etat.

C'est ainsi que s'est créé, à défaut des textes, ou plutôt, c'est ainsi que se serait créé à l'encontre des textes mêmes s'ils eussent existé un statut coutumier du Cabinet et du Président du Conseil. Il a été complété par la chute de Gambetta en janvier 1882 : le chef de la majorité arrive enfin au Gouverne-

ment, mais il y arrive trop tard, alors que son influence est impatiemment tolérée et non plus unanimement et spontanément acceptée. Il est curieux de constater que l'insoumission de la Chambre « moniste » de 1882, continue, ou rejoint le penchant de la « dualiste » Assemblée nationale de 1873-1874. La disposition d'esprit hostile à un *Pouvoir ministériel* fort qui a jadis fait négliger le Cabinet et son chef se traduit par un renvoi brutal ; Gambetta a un sort identique à celui du duc de Broglie. Avec lui les deux institutions qui incarnent ce « Pouvoir ministériel » subissent un échec grave, dont les conséquences n'auraient pu être atténuées par la vertu d'une simple réglementation. Au surplus le défaut d'organisation de la présidence du Conseil, l'inexistence d'une armature juridique et technique pour le Cabinet n'ont jamais été dans la suite, d'une importance décisive. Jules Ferry de 1883 à 1885, Waldeck-Rousseau de 1889 à 1902, Clemenceau de 1906 à 1909, Poincaré de 1926 à 1929 n'ont pas eu plus que les autres chefs du Gouvernement les secours ou l'appui d'un service administratif de la présidence, ils ont pourtant exercé intégralement les prérogatives de leur charge. Poincaré se plaignait d'être contraint de recourir aux bons offices d'un de ses ministres pour se procurer un crayon ; mais Poincaré a gouverné véritablement ; il a pris en des circonstances périlleuses l'initiative de mesures graves et c'est là l'essentiel puisqu'aussi bien en cette matière le caractère est tout. L'aménagement technique et juridique faciliterait la tâche, il ne suppléerait pas aux déficiences personnelles et surtout il ne neutraliserait pas l'action des causes politiques générales qui contribuent à l'instabilité ministérielle. Les crises récentes le prouvent d'ailleurs, amplement : de 1935 à 1938, la présidence du Conseil est dotée d'un secrétariat général, l'hôtel Matignon est mis à la disposition du chef du Gouvernement auquel les formes extérieures de la puissance, propriété, budget, ne font point défaut. Le Président du Conseil peut consacrer tout son temps à la haute direction des affaires puisqu'il est déchargé de la gestion d'un département ministériel ; si la fonction n'a pas encore de statut constitutionnel elle a au moins une armature administrative. Le Cabinet Doumergue s'effondre

et il est très vite suivi des Cabinets Flandin, Bouisson, Laval, Sarraut, Blum, Chautemps, Blum; Daladier. Dix Ministères se succèdent de février 1934 à juin 1938, et la rue de Varenne n'a pas encore, en droit constitutionnel, l'importance de Downing-Street, pour la raison élémentaire que le Palais-Bourbon ne ressemble pas au Palais de Westminster.

La réforme constitutionnelle peut donc, comme le veulent certains, apporter d'heureuses modifications et précisions à l'organisation du Cabinet. Elle sera cependant sans efficacité réelle tant que les conditions de la politique générale n'auront pas été profondément modifiées. L'autorité du Président du Conseil résultera du *leading* véritable de l'Assemblée et non pas de l'occupation d'un immeuble fastueux. L'homogénéité du Cabinet sera assurée par l'organisation des partis et non pas par l'existence de services centraux de direction et de coordination. La stabilité ministérielle enfin, sera acquise par la constitution de Cabinets viables, présidés par le chef de la majorité parlementaire et non pas parce que les lois constitutionnelles seront enrichies de quelques minutieuses dispositions. On ne doit pas perdre de vue en effet que la véritable cause de la fragilité du Cabinet tient à sa structure. Alors que l'homogénéité et l'unité ministérielles sont les caractéristiques théoriques du Gouvernement en régime parlementaire, le Cabinet français n'est jamais homogène, il est rarement uni. Il est issu de la coalition de plusieurs partis qui se font représenter dans son sein par certains de leurs membres influents. Les ministres avant d'être des collaborateurs du Président du Conseil sont les délégués de leur parti respectif et sont, à l'occasion, soumis à la surveillance de leurs collègues. En exagérant quelque peu, on pourrait prétendre que parfois ils sont ministres pour empêcher ou pour freiner et non pas pour gouverner. Dupriez le montrait dès 1895 : « Au fond cette entente superficielle ne « repose que sur un seul intérêt commun à tous les ministres : « la conservation du pouvoir à laquelle ils sacrifient tout ce qui les « divise. Et comme les divisions portent à peu près sur tous « les problèmes importants, il n'y a vraiment entre eux qu'un

« accord négatif, tendant à écarter toutes les grandes ques-« tions »[1].

La structure de la Chambre des Députés et l'organisation des partis en dictant la composition du Cabinet déterminent à l'avance l'attitude de celui-ci et elles rendent inévitable des déchirements intérieurs, parce qu'elles provoquent fréquemment des changements de majorité et des retraits explicites de confiance. La notion essentielle de la vie gouvernementale française est la coalition. Tant que la coalition qui lui a donné naissance persiste, le Cabinet reste en fonctions ; qu'elle vienne au contraire à se briser, le Cabinet doit disparaître alors même qu'aucun vote n'a été émis. Son maintien serait tenu pour une déloyauté et interprété comme une tentative de « pouvoïr personnel ». D'ailleurs si le chef du Gouvernement et la majorité des ministres passaient outre, ils seraient contraints de se retirer par la démission de ceux de leurs collègues qui sont membres du parti qui a fait sécession à la Chambre. Avec des partis nombreux et jalousement autonomes il ne saurait en être différemment. Le Cabinet formé à l'image d'une majorité changeante est nécessairement instable et le principe de l'unité ministérielle ne peut pas être respecté.

Les choses ne vont toutefois pas toujours aussi simplement. Il arrive que le Cabinet soit quasi-homogène et que ses membres appartiennent presque tous à un seul parti. Il est toujours une « Commission de l'Assemblée », mais il n'est pas une image fidèle, une reproduction réduite de la majorité. Des dissensions internes, des démissions partielles ne sont pas, ou sont moins, à redouter. Le résultat est pourtant identique parce que le seul élément important est la structure de la majorité et l'existence d'une coalition de base. Vienne une tension politique, le Cabinet bien qu'homogène, se trouvera soudain en suspens, et la crise sera ouverte. Pourtant dans ce cas la rupture est le plus souvent

1. Dupriez, *Les ministres*, p. 346. — Sur le principe de l'*unité* du Cabinet on consultera la thèse de Yvon Gouet, *De l'unité du Cabinet en régime parlementaire*, Rennes, 1930. L'auteur dissocie en principe en trois éléments l'*homogénéité doctrinale*, *l'unité d'action*, *la solidarité ministérielle* qui est le mode que revêt le principe de l'unité dans le domaine de la responsabilité.

consacrée par un vote explicite de défiance, ainsi les crises nombreuses de 1925-1926 et celles de 1933 sont provoquées par l'Assemblée elle-même, l'homogénéité relative du Cabinet empêchant que la rupture latente soit immédiatement sanctionnée par une démission spontanée.

Le Cabinet n'est pas uniquement composé de délégués d'un ou de plusieurs grands partis politiques coalisés. Certains ministres ne représentent qu'eux-mêmes. Ce sont des personnalités très marquantes dont le nom est un programme ; un Freycinet ou un Briand par exemple. D'autres appartiennent à des groupes qui ne sont pas encore devenus, et qui ne deviendront peut-être jamais, des partis véritables sur le plan national. La coalition a pour eux un sens parlementaire et non une portée électorale et par là ils sont plus qu'aucun autre élément susceptibles de contribuer à la formation de toutes les majorités. Placés au Centre le plus souvent, ils sont l'appoint nécessaire et, comme on dit, ils jouent le rôle de « charnière ». Sans eux, on ne peut rien, à moins que la majorité ne soit exceptionnellement forte et orientée vers une politique définie au cours d'une consultation électorale. Ils fournissent de nombreux ministres, dont la présence n'est pas propice à la durée du Cabinet, si elle était indispensable à sa formation. Ces personnalités ne se sentent pas toujours étroitement solidaires de leurs collègues, elles forment une sorte de fonds permanent des Ministères français et, sans pour cela manquer à la loyauté, elles ne tiennent pas pour catastrophique une crise qui amènera certes la chute du Cabinet, mais qui ne fera pas obstacle à la poursuite d'une remarquable carrière ministérielle et qui ne diminuera pas, bien au contraire, l'influence de leur groupe. Elles ont le droit de penser que, grâce à elles, cette crise sera anodine et ne troublera pas profondément la vie nationale, et très souvent elles ont raison.

Une autre catégorie de ministres est très proche de la précédente : c'est celle des ministres sénateurs. La Haute-Assemblée tient, parmi les Pouvoirs publics, la place que les groupes du Centre tiennent à la Chambre des Députés. L'indifférence au sort du Cabinet est chez elle pour ainsi dire institutionnelle.

La présence de sénateurs au sein du Ministère accentue le déséquilibre entre l'élément agissant, soumis aux partis, et l'élément-frein qui se perpétue au pouvoir. Elle rompt l'unité ministérielle puisque de prime abord tous les ministres n'abordent pas la carrière gouvernementale avec la même mentalité. Ces ministres ne seront jamais à l'origine d'une crise interne, mais si elle se produit, ils ne feront rien pour l'éviter, ils mettront seulement leur point d'honneur à modérer ses effets par le moyen qui leur paraît le plus approprié, c'est-à-dire par leur maintien dans les Conseils du Gouvenement.

La présidence du Conseil subit le contre-coup de la situation du Cabinet. Pourquoi en effet un parlementaire influent délégué par le parti au sein du Ministère accepterait-il d'être réellement subordonné à celui de ses collègues qui a le titre de Premier Ministre. En vertu de l'autonomie de son groupe, et surtout en vertu de l'égalité qui est à la base des coalitions parlementaires, il a le devoir de se comporter comme un pair. Les Cabinets sont dès lors de remarquables collèges de personnalités de premier plan, des clubs de chefs politiques. Ils n'ont pas à leur tête de *leader* véritable devant lequel tous s'inclinent spontanément. C'est ce qu'on a appelé parfois des « Ministères de têtes » qui perdent en solidité ce qu'ils gagnent en illustration. Ainsi était composé en mars 1906 le Ministère Sarrien avec Léon Bourgeois, Clemenceau, Poincaré, Briand, Barthou. Beaucoup plus récemment la série des Ministères Doumergue, Flandin, Bouisson, Laval, Albert Sarraut a montré la forme la plus évoluée de ces amalgames étranges. De même l'autorité du Président du Conseil sera assez faible sur les ministres qui constituent le « fonds permanent » des Cabinets français. En eux il trouvera au moment de la tension politique des successeurs éventuels plutôt que des collaborateurs fanatiquement dévoués. Ainsi, pris entre deux éléments qui échappent à son action, il n'est pas tenté d'aborder les difficultés avec un optimisme et une force de résistance propices à la stabilité ministérielle. Il sera porté à donner une interprétation défavorable à tous les indices de scission et la retraite lui paraîtra souvent la seule solution expédiente.

En définitive, à côté de la multiplicité de l'organisation des partis qui impose la formation de coalitions précaires, l'une des causes de l'instabilité ministérielle est la possibilité d'un retour immédiat des ministres dans un Cabinet dirigé par un autre chef et s'appuyant sur une majorité différente. A côté de l'hétérogénéité qui résulte de l'allégeance à des formations politiques autonomes existe un manque d'unité qui trouve son origine dans le fait que certains ministres sentent que leur sort n'est pas lié à celui du Cabinet tout entier. D'ailleurs la nécessité d'une coalition de base rend inévitable cette seconde caractéristique : toute majorité pour se former a besoin d'une partie des forces de la majorité de la veille et comme ces forces, qui étaient représentées dans le précédent Ministère, entendent bien conserver le bénéfice de la participation au pouvoir, il est inutile de changer leurs délégués qui demeureront en fonctions. Cette solution, commandée par les conditions générales de la politique française, est de pratique constante. Il n'en est pas moins vrai qu'elle est la négation de la solidarité et de l'unité ministérielles. Or un Cabinet dont tous les membres ne sont pas étroitement solidaires et unis ne peut avoir une durée notable. La fragilité du Cabinet, la souplesse des Présidents du Conseil et leur facilité à se démettre de leurs fonctions s'expliquent donc fort bien. Cependant l'existence de précédents contraires montre qu'il n'y a pas là une règle absolue et que la force du caractère supplée avantageusement au désordre des combinaisons politiques et constitue le véritable et peut-être l'unique remède à l'instabilité ministérielle. Il est intéressant d'enregistrer à ce sujet trois témoignages concordants émis à des époques différentes.

André Daniel écrivait dans l'*Année politique* de 1882[2] : « Im-« puissance à former une majorité, impuissance à avoir une poli-« tique extérieure. Tels sont les deux maux de la France. Le « second n'est qu'une conséquence du premier, qui lui-même « provient du manque de caractère chez les hommes politiques.

2. *L'Année politique*, 1882, Introduction, p. X.

« Les uns voient la vérité, mais n'osent pas la dire, parce que « toujours préoccupés de se rendre possibles et acceptables, ils « ne sentent pas que si l'affirmation de leurs idées les rendaient « impossibles aujourd'hui, ils seraient nécessaires demain ; « les autres ... croyons qu'ils ne voient rien et que telle est leur « excuse, mais ce sont ceux qui font mouvoir les premiers ».

Vingt ans plus tard, M. Moreau s'étonnait dans une chronique de la *Revue du droit public*[3] de la durée remarquable du Cabinet Waldeck-Rousseau qui pourtant était un Cabinet hétérogène voué à l'instabilité : « Comment expliquer ce fait considérable « contraire aux principes et à la coutume ? Les raisons qui tou- « chent au droit constitutionnel me paraissent être celles-ci : « l'influence personnelle du Président du Conseil, une nouvelle « manière de concevoir la responsabilité ministérielle et la direc- « tion politique des affaires... La majorité parlementaire a « trouvé un chef éminent, elle a su l'apprécier, le soutenir assez « fidèlement, accepter sa direction et presque ses ordres. Le « Cabinet avait la nette perception que son existence dépendait « de son chef et est demeuré groupé sous son influence. En un « mot la France a connu un chef de Gouvernement. Le fait est « rare ».

Enfin, tout récemment, le 15 janvier 1935[4], M. Frossard a déclaré : « J'affirme ici que chaque fois que les circonstances « ont placé à la tête du Gouvernement de notre pays un homme « d'envergure sachant ce qu'il voulait, il a toujours trouvé dans « les Assemblées des majorités fidèles et il a gouverné pres- « qu'autant qu'il l'a désiré », et de citer Jules Ferry, Méline, Waldeck-Rousseau, Combes, Clemenceau, Poincaré.

Cette très brève étude sur le statut et sur la structure du Cabinet en tant que causes de l'instabilité ministérielle conduit à formuler deux observations qui ont été faites aux termes de chacun des développements précédents : d'une part le problème de la majorité est à l'origine de toutes les difficultés ; d'autre

3. *Revue du droit public*, 1903, t. 1, p. 110.
4. *J. off.*, 1935, *Chambre*, p. 71.

part, toute solution d'ordre théorique sera illusoire tant qu'elle ne sera pas accompagnée de dispositions nouvelles d'ordre psychologique se résumant ainsi : autorité personnelle et volonté ferme des Présidents du Conseil.

Dépassant désormais le cadre de l'instabilité ministérielle, il convient de présenter, en manière de conclusion, quelques considérations relatives au régime politique français lui-même ; savoir :

— en premier lieu, une constatation ayant trait à l'évolution de l'histoire parlementaire ;

— en second lieu, des remarques sur l'importance respective des divers organes constitutionnels dont les rapports ont été étudiés longuement.

La *continuité* est la marque originale de la pratique parlementaire française. C'est ainsi que dès la période préliminaire de 1870 à 1879 des formes qui devaient fréquemment apparaître sont déjà perceptibles. L'instabilité de la majorité et l'instabilité du Gouvernement caractérisent le régime provisoire de l'Assemblée nationale et celui de la République parlementaire de Mac-Mahon. Thiers en dépit de son prestige et de sa ruse, de Broglie en dépit de sa dignité, sont successivement congédiés par des majorités contradictoires ; Jules Simon et Dufaure sont tolérés par la Chambre et combattus par le Sénat. La position des autres Ministères est paradoxale : le Général de Cissey et Buffet sont des comparses chargés de tenir une place que leurs chefs n'ont pu conserver ; Jules Simon et Dufaure eux-mêmes sont Présidents du Conseil pour faire obstacle à Gambetta. Le régime naissant laisse apparaître une propension, d'ailleurs savamment encouragée, pour les demi-teintes et les demi-valeurs politiques. L'influence prépondérante des éléments médians des « groupes Target » et des « groupes Lavergne » est la préfiguration certaine de l'influence des « groupes Isambert » de 1893 et de nos modernes « groupes-charnières » de la Gauche radicale, des républicains socialistes et autres gens de juste milieu. L'attitude du Sénat, ou du moins de sa majorité monarchiste

et « Centre-droit », en 1876 et 1877, annonce l'hostilité future à l'égard des Présidents du Conseil enclins aux positions trop nettes.

Le seul élément — et il est à la vérité d'une grande importance — qui ne réapparaîtra pas d'une manière éclatante sera le rôle personnel du Chef de l'Etat : la phase originaire a en propre le dualisme officiel revendiqué par Mac-Mahon. Seul Grévy dans un avenir très proche appliquera une sorte de dualisme négatif dont la seule manifestation sera, à l'occasion du choix du Président du Conseil, l'éviction systématique du *leader*.

L'histoire parlementaire de la III^e^ République proprement dite se distingue par une singulière renaissance des mêmes formes politiques. Elle peut être divisée en trois phases de durée sensiblement égale :

1879-1899 : 20 ans ;
1899-1919 : 20 ans ;
1920-1938 : 18 ans[5].

Au sein de chacune d'elles, et au fil des législatures se déroulent des majorités successives et momentanées, également tourmentées par le permanent conflit entre les formules de groupement parlementaire. Freycinet et Ribot dans la première phase, Briand dans la seconde, Briand, Flandin, Sarraut dans la troisième, sont les porte-flambeaux occasionnels de la *Concentration* tandis que Floquet, Goblet, Bourgeois et Méline ; Waldeck-Rousseau, Combes, Caillaux et Doumergue ; Poincaré, Tardieu, Laval et Blum sont, bon gré mal gré, les tenants d'un *two party system* qui, pour n'être qu'approximatif, est tout aussi vivace. Depuis la guerre de 1914 enfin une troisième formule, l'*Union nationale*, réapparaît à la fin des législatures également. Ces affleurements périodiques, cette « régularité sinusoïdale de tire-bouchon », comme disait si spirituellement M. Wladimir d'Ormesson, sont la note dominante de la vie politique française

5. La dernière phase est arbitrairement arrêtée à la date de publication de l'ouvrage.

au sujet de laquelle le mot « évolution » ne saurait être employé, si on lui attache le sens d'une marche vers des formes nouvelles.

La même continuité se manifeste dans la répétition des procédures parlementaires : le chapitre consacré à la responsabilité ministérielle et aux crises provoquées par la Chambre des Députés a montré que toutes les modalités — interpellations, additions à l'ordre du jour, votes sur le budget — reçoivent application au début, au milieu et au terme de la période de 60 années qui s'étend de 1879 à 1938. Les Commissions parlementaires elles aussi participent à ce balancement : dès 1885 et 1886 la Commission du Budget, avec Rouvier, défait Freycinet et Goblet, comme elle défera avec M. Caillaux, Barthou en 1913 et avec M. Malvy, Briand et Painlevé en 1926 ou M. Tardieu en 1930. Cette survivance des errements originaires s'explique fort bien d'ailleurs si l'on n'oublie pas que la procédure est au service de l'esprit politique et que la recherche d'une majorité est le drame du parlementarisme français.

Le Sénat, en cette occurrence, joue un rôle remarquable. Par son recrutement et par sa mentalité politique ; par les procédures dont il use pour renverser le Ministère et par la constance de son parti-pris en faveur de l'une des formules de groupement majoritaire, il est le vivant symbole de cette continuité aux multiples aspects. Il semble avoir la mission spéciale de conserver les rites et d'assurer le déroulement régulier des phases de la vie politique nationale[6].

Le tableau serait inachevé si on ne rappelait un fait dont l'importance théorique et pratique a été soulignée : la stabilité des ministres. Le besoin de mobilité que tout régime politique comporte semble satisfait par la chute du Cabinet. Ce sacrifice une fois accompli on a recours aux mêmes ministres, de telle sorte que, le plus souvent, la continuité d'action et de réaction des organes constitutionnels s'accompagne, en fait, d'une grande stabilité politique. Du point de vue du principe de l'unité et de la solidarité ministérielle il y a là une situation anormale, car

6. Cf. R. Capitant, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1937.

tout se passe comme si, à la loi constitutionnelle était ajouté un article ainsi conçu : « La solidarité des ministres n'existe que « dans la mesure où elle est susceptible de provoquer la chute « du Cabinet. Lorsque cette chute a eu lieu, les ministres cessent « d'être solidaires entre eux et solidaires de leur chef ; ils doivent « en conséquence s'efforcer de demeurer en fonctions dans le « nouveau Ministère ».

Jetons maintenant un rapide coup d'œil plus haut encore et, nous rappelant la manière dont le problème de l'instabilité ministérielle a été, au début de cet ouvrage, situé dans le cadre des principes du droit constitutionnel, essayons de répondre à la question cruciale : où est le Pouvoir véritable ? Est-il dans le Corps électoral ou au sein du Parlement ou entre les mains du Pouvoir Exécutif ?

Le rôle éminent du Corps électoral est incontestable. Les élections législatives sont le moment où l'activité politique atteint son paroxysme ; au cours des législatures, le point de vue électoral n'est jamais oublié, ou, si on méconnaît son importance, on est bien vite contraint de faire amende honorable ; l'apostrophe fameuse : « Regardez dans vos circonscriptions » est constamment répétée avec mille variantes, et elle s'adresse aussi bien aux chefs de partis qu'aux simples députés. Cette prépondérance de l'élément démocratique revêt un caractère particulier. Ce n'est pas l'opinion de la majorité qui est déterminante, mais celle des franges marginales d'électeurs qui, par leurs oscillations, modifient, d'une part le sens général de cette majorité — Droite ou Gauche — et, d'autre part l'équilibre des partis au sein de chacun de ces deux grands courants dont l'existence a été admise à titre de postulat. Les partisans irréductibles, acquis d'avance, ont certes leur importance puisqu'ils constituent ces « masses » politiques dont il est si souvent question ; mais les hésitants qu'il faut gagner sont l'objet de toutes les préoccupations. C'est en pensant à eux que les états-majors des partis ajustent leurs positions parlementaires, accordent et retirent leur soutien. Ainsi on ne recule pas devant une crise ministérielle si une manœuvre habile, en modifiant la majorité,

est susceptible d'amener le déplacement de quelques dizaines de milliers de voix conquises sur les adversaires de toujours, mais aussi sur les amis d'hier. Or ces milliers de voix marginales peuvent être aisément repérées dans chaque circonscription par les « pointeurs » qui étudient et comparent les résultats de toutes les élections, aussi bien municipales et cantonales que législatives. On connaît avec autant de facilité les agents locaux, les grands électeurs d'arrondissement dont l'intervention est décisive : cabaretiers, fonctionnaires, instituteurs, vétérinaires, médecins, propriétaires terriens... On pourrait donc, en réunissant ces quelques centaines de personnages, constituer une Assemblée qui détiendrait une parcelle du Pouvoir, puisqu'elle aurait la maîtrise des moyens susceptibles de faire « osciller » les quelques milliers de voix marginales. Il est vrai que toute réunion de cette nature consacrerait la fin de cette influence, puisqu'aussi bien une action diffuse, lente et secrète est la condition nécessaire du succès.

Si l'on considère maintenant les rapports du Parlement et du Cabinet, les expressions d'*égalité* et de *primauté*, semblent dénuées de sens. Un seul mot convient, celui d'*identité*. Identité du sort de la majorité parlementaire et de celui du Cabinet, telle est la grande loi du régime parlementaire français et sur ce point rien ne le distingue, quant au principe, du régime parlementaire anglais. Dans les faits cependant, la différence est patente : il n'y a pas de majorité en France ou plutôt il y a toujours deux ou plusieurs majorités à la fois. Cette constatation suffit à expliquer qu'il n'y ait jamais, ou du moins très rarement, de Cabinet véritable puisque tout Cabinet est la représentation d'une réalité rapidement dépassée. Par contre il existe des éléments aptes à entrer dans toutes les majorités, et ce sont les fractions médianes de l'Assemblée.

En définitive, d'une part notre régime parlementaire est un régime à majorités concurrentes et à Ministères instables entre ces majorités concurrentes. D'autre part il est marqué par la prépondérance des éléments médians — électeurs, groupes de la Chambre, Sénat — habiles à participer successivement à des

majorités — électorales et parlementaires — contradictoires. Ce dernier trait est, avec la stabilité des ministres, qui en est d'ailleurs le résultat direct, le phénomène majeur de la vie constitutionnelle.

Si Montesquieu se proposait d'aménager un système de freins et de contrepoids, la III[e] République a réalisé un système de volant et de régulateur qui rend incurable l'instabilité ministérielle, mais qui assure du moins, en dépit des apparences et des remous que sont les crises, la stabilité politique et particulièrement la stabilité du personnel gouvernant.

Vu :
Strasbourg, le 10 juillet 1938.
Le Président de thèse,
Marcel PRÉLOT.

Vu :
Strasbourg, le 18 juillet 1938.
Le Doyen :
J. DUQUESNE.

Vu et permis d'imprimer :
Strasbourg, le 20 juillet 1938.
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
J. DRESCH.

LISTE CHRONOLOGIQUE DES MINISTÈRES DE LA IIIe RÉPUBLIQUE

du 4 septembre 1870 au 31 décembre 1938

N° d'ordre	Nom du Président du Conseil	Date du décret de nomination	Date de la démission	Renvois aux pages de l'ouvrage
1	Gouvernement de la Défense nationale	4 septembre 1870	13 février 1871	13.
2	THIERS	19 février 1871	2 septembre 1871	**29**, 371.
3	THIERS-DUFAURE	2 septembre 1871	18 mai 1873	29, 31.
4	THIERS-DUFAURE	18 mai 1873	24 mai 1873	**29**.
5	Duc de BROGLIE [1]	25 mai 1873	24 novembre 1873	**37**
6	Duc de BROGLIE [2]	26 novembre 1873	16 mai 1874	**37**.
7	Général de CISSEY	22 mai 1874	6 janvier 1875 10 mars 1875	**39**.
8	BUFFET	10 mars 1875	23 février 1876	**42**.
9	DUFAURE [1]	23 février 1876	8 mars 1876	**43**.
10	DUFAURE [2]	9 mars 1876	3 décembre 1876	**45**, 181, 278, 488.
11	JULES SIMON	12 décembre 1876	16 mai 1877	**46**, 278, 378, 488.
12	Duc de BROGLIE [3]	17 mai 1877	19 novembre 1877	47, **48**, 225.
13	Général de ROCHEBOUËT	23 novembre 1877	13 décembre 1877	47, **51**, **117**.
14	DUFAURE [3]	13 décembre 1877	30 janvier 1879	**58**, 105, 239, **259**, 278, **333**, 488.
15	WADDINGTON	4 février 1879	26 décembre 1879	144, **145**, 239, **281**, 304, **313**, 318, **333**, 482, 550, 566.
16	De FREYCINET [1]	28 décembre 1879	19septembre 1880	**283**, 318, **336**, 482, 492, 550, 566.

N° d'ordre	Nom du Président du Conseil	Date du décret de nomination	Date de la démission	Renvois aux pages de l'ouvrage
17	Jules Ferry [1]	23 septembre 1880	10 novembre 1881	90, **91**, 137, **138**, 174, **284**, 482, 566.
18	Gambetta	14 novembre 1881	26 janvier 1882	106, **166**, **199**, **206**, **287**, 551.
19	De Freycinet [2]	30 janvier 1882	29 juillet 1882	**154**, **206**.
20	Duclerc	7 août 1882	29 janvier 1883	182, **201**, 309, **310**, **313**, 318, **334**, 357, **367**.
21	Fallières	29 janvier 1883	13-17 février 1883	181, **182**, **202**, 309, **310**.
22	Jules Ferry [2]	21 février 1883	30 mars 1885	**134**, 551, 567.
23	Brisson [1]	6 avril 1885	29 décembre 1885	71, **80**, 203, **207**, 259, **266**, **315**, 318, 355.
24	De Freycinet [3]	7 janvier 1886	3 décembre 1886	**154**, **207**, **334**, 492.
25	Goblet	11 décembre 1886	17 mai 1887	**155**, 207, **208**, 544.
26	Rouvier [1]	30 mai 1887	4 décembre 1887	**259**, 376, 544.
27	Tirard [1]	12 décembre 1887	30 mars 1888	**166**, 293, 376, 488, 544.
28	Floquet	3 avril 1888	14 février 1889	166, **167**, 174, 376, 544.
29	Tirard [2]	22 février 1889	14 mars 1890	**101**, **177**, 226, 293, **335**, **347**, 448, 544.
30	De Freycinet [4]	17 mars.1890	18 février 1892	166, **168**, 336, 492, 544.
31	Loubet	27 février 1892	28 novembre 1892	**122**, **216**, **347**, 376.
32	Ribot [1]	6 décembre 1892	10 janvier 1893	**219**, **348**, 376.
33	Ribot [2]	11 janvier 1893	30 mars 1893	**161**, **209**, 241, 546.
34	Dupuy [1]	4 avril 1893	25 novembre 1893	71, **72**, 137, **140**, 242, 357, **365**, 546.
35	Casimir-Périer	3 décembre 1893	22 mai 1894	**129**, 242, 294, **416**, 546, 551.
36	Dupuy [2]	30 mai 1894	27 juin 1894	254, **255**, **419**.
37	Dupuy [3]	1er juillet 1894	14-17 janvier 1895	129, **130**, **351**, **419**, 546, 551.
38	Ribot [3]	26 janvier 1895	28 octobre 1895	129, **130**, **421**, 492, 546.

N° d'ordre	Nom du Président du Conseil	Date du décret de nomination	Date de la démission	Renvois aux pages de l'ouvrage
39	BOURGEOIS	1er novembre 1895	23 avril 1896	**177**, 294, 335, **422**, 499, 546, 553.
40	MÉLINE	29 avril 1896	15 juin 1898	71, **76**, 137, **139**, 294, **342**, 355, **424**, 493, 547.
41	BRISSON [2]	28 juin 1898	25 octobre 1898	122, **123**, **338**, 376.
42	DUPUY [4]	1er novembre 1898	18 février 1899	254, **256**.
43	DUPUY [5]	18 février 1899	12 juin 1899	122, **126**, **349**, 376.
44	WALDECK-ROUSSEAU	22 juin 1899	3 juin 1902	90, **94**, **227**, 244, **428**, 488, 567, 573.
45	COMBES	7 juin 1902	18 janvier 1905	144, **146**, 174, **227**, 234, 244, 295, **314**, **343**, **349**, **428**.
46	ROUVIER [2]	24 janvier 1905	18 février 1906	254, **256**, **353**, **429**.
47	ROUVIER [3]	18 février 1906	7 mars 1906	122, **127**, **429**.
48	SARRIEN	14 mars 1906	19 octobre 1906	101, **102**, 295, 304, **308**, 427, 483, 571.
49	CLEMENCEAU [1]	25 octobre 1906	20 juillet 1909	129, 133, **217**, 295, **430**, 483, 567.
50	BRIAND [1]	24 juillet 1909	2 novembre 1910	101, **103**, 144, **146**, 234, 244, 304, **318**, **343**, 357, **367**, **433**, 547, 551.
51	BRIAND [2]	3 novembre 1910	27 février 1911	144, **147**, 174, 234, 244, 304, **318**, **438**, 547.
52	MONIS	2 mars 1911	23 juin 1911	129, **131**, 295, 309, **310**, **347**, 355, **440**, 483.
53	CAILLAUX	27 juin 1911	11 janvier 1912	**204**, 229, 295, **339**, **441**, 483.
54	POINCARÉ [1]	14 janvier 1912	18 janvier 1913	**268**, 311, 351, **442**, 483, 488, 548.
55	BRIAND [3]	21 janvier 1913	18 février 1913	254, **256**, 483, 548.
56	BRIAND [4]	18 février 1913	18 mars 1913	181, **183**, 444, 548, 554.

N° d'ordre	Nom du Président du Conseil	Date du décret de nomination	Date de la démission	Renvois aux pages de l'ouvrage
57	BARTHOU	22 mars 1913	2 décembre 1913	**156**, **209**, **444**, 483, 488, 538, 552.
58	DOUMERGUE [1]	9 décembre 1913	2 juin 1914	90, **96**, 229, **446**.
59	RIBOT [4]	9 juin 1914	12 juin 1914	90, **98**, **119**, **296**, **447**, 496.
60	VIVIANI [1]	13 juin 1914	26 août 1914	304, **326**, **447**.
61	VIVIANI [2]	26 août 1914	29 octobre 1915	304, **308**, 326, **327**, **354**.
62	BRIAND [5]	29 octobre 1915	12 décembre 1916	304, 326, **328**.
63	BRIAND [6]	12 décembre 1916	20 mars 1917	304, 326, **329**.
64	RIBOT [5]	20 mars 1917	7 septembre 1917	304, 326, **349**.
65	PAINLEVÉ [1]	12 septembre 1917	13 novembre 1917	**136**, 326.
66	CLEMENCEAU [2]	16 novembre 1917	18 janvier 1920	90, **99**, 174, 259, **262**, 326.
67	MILLERAND [1]	20 janvier 1920	18 février 1920	254, **257**.
68	MILLERAND [2]	18 février 1920	23 septembre 1920	**268**, 311, 451.
69	LEYGUES	24 septembre 1920	12 janvier 1921	**135**, 269, **297**, 451.
70	BRIAND [7]	16 janvier 1921	12 janvier 1922	**203**, 244, **271**, 315, **316**, 318, **343**.
71	POINCARÉ [2]	15 janvier 1922	26 mars 1924	166, **171**, 451, 486, 552.
72	POINCARÉ [3]	29 mars 1924	1er juin 1924	71, 83, **84**, 451, 486.
73	FRANÇOIS-MARSAL	9 juin 1924	13 juin 1924	71, **82**, 98, **118**, 259, **263**, 451.
74	HERRIOT [1]	14 juin 1924	10 avril 1925	177, **179**, 214, **340**, **451**, 499, 548, 554.
75	PAINLEVÉ [2]	17 avril 1925	27 octobre 1925	304, 318, **323**, **368**, **454**, 483, 548.
76	PAINLEVÉ [3]	29 octobre 1925	22 novembre 1925	**156**, **210**, **456**, 483, 548.
77	BRIAND [8]	28 novembre 1925	6 mars 1926	**157**, **210**, **353**, **458**, 483, 548.
78	BRIAND [9]	9 mars 1926	15 juin 1926	144, **148**, **211**, **340**, 350, **460**, 483, 548.
79	BRIAND [10]	23 juin 1926	17 juillet 1926	163, **164**, **463**, 483, 548.

N° d'ordre	Nom du Président du Conseil	Date du décret de nomination	Date de la démission	Renvois aux pages de l'ouvrage
80	HERRIOT [2]	19 juillet 1926	21 juillet 1926	119, **120**, 175, 301, 378, **466**, 548.
81	POINCARÉ [4]	23 juillet 1926	6 novembre 1928	101, **104**, 304, 355, 357, **358**, **467**, 485, 488, 552, 567.
82	POINCARÉ [5]	11 novembre 1928	27 juillet 1929	304, **308**, **473**.
83	BRIAND [11]	29 juillet 1929	29 octobre 1929	**136**, **343**, **475**.
84	TARDIEU [1]	3 novembre 1929	17 février 1930	**160**, 213, 230, 309, **311**, **347**, 379, **476** 548, 552.
85	CHAUTEMPS [1]	21 février 1930	25 février 1930	119, **120**, 301, 476, 496, 548.
86	TARDIEU [2]	2 mars 1930	4 décembre 1930	177, **179**, **220**, 230, 350, 476, 499, 548, 554.
87	STEEG	13 décembre 1930	22 janvier 1931	119, **121**, 301, **344**, **369**, 380, 476, 496, 548.
88	LAVAL [1]	27 janvier 1931	13 juin 1931	230, 254, **257**, 477.
89	LAVAL [2]	13 juin 1931	12 janvier 1932	230, 304, **354**, 477.
90	LAVAL [3]	14 janvier 1932	16 février 1932	177, **180**, 230, 477, 499, 548, 554.
91	TARDIEU [3]	20 février 1932	10 mai 1932	71, 83, **86**, 230, 477, 486.
92	HERRIOT [3]	3 juin 1932	14 décembre 1932	166, **171**, **211**.
93	PAUL BONCOUR	18 décembre 1932	28 janvier 1933	**157**, **212**, **381**.
94	DALADIER	31 janvier 1933	24 octobre 1933	**158**, **212**, **381**.
95	SARRAUT [1]	26 octobre 1933	24 novembre 1933	**158**, **212**, **382**.
96	CHAUTEMPS [2]	26 novembre 1933	27 janvier 1934	**161**, **220**, 304, 314, **315**, 318, **348**, 375, **376**.
97	DALADIER [2]	30 janvier 1934	7 février 1934	144, **149**, 304, 315, **317**, 318, **370**, 375, **377**.

N° d'ordre	Nom du Président du Conseil	Date du décret de nomination	Date de la démission	Renvois aux pages de l'ouvrage
98	DOUMERGUE [2]	9 février 1934	8 novembre 1934	**220**, 230, **344**, 351, 357, **360**, 488, 549, 552, 559, 568, 571.
99	FLANDIN	8 novembre 1934	30 mai 1935	163, **164**, 214, 230, **350**, 485, 488, 549, 568, 571.
100	BOUISSON	1er juin 1935	4 juin 1935	121, 163, **165**, 214, 488, 549, 568, 571.
101	LAVAL [4]	7 juin 1935	23 janvier 1936	106, 144, **149**, 230, 304, 357, **362**, 488, 549, 571, 568.
102	SARRAUT [2]	24 janvier 1936	3 juin 1936	71, 83, **88**, 98, 549, 568, 571.
103	BLUM [1]	4 juin 1936	21 juin 1937	165, 181, **184**, 215, 499, 555, 568.
104	CHAUTEMPS [3]	22 juin 1937	14 janvier 1938	137, **141**, 357, **364**, 568.
105	CHAUTEMPS [4]	18 janvier 1938	10 mars 1938	318, **322**, 568.
106	BLUM [2]	13 mars 1938	8 avril 1938	165, 181, **186**, 215, 499 555, 568.
107	DALADIER [3]	10 avril 1938		382, 568.

N.B. — I. — Le présent travail était en cours d'impression lorsqu'a été publié l'ouvrage de M. E. GIRAUD, *Le Pouvoir exécutif dans les démocraties modernes*, qui, à la page 231, contient une liste des Ministères français. Toutefois ces deux états ne font pas exactement double emploi puisqu'ils ne sont pas identiques. M. GIRAUD arrive à un total de 100 Ministères, au lieu de 107. Il n'a point tenu compte en effet de certains Ministères, comme le Ministère Briand du 18 février 1913, qui ont été reconstitués sans changement lors de la transmission des pouvoirs présidentiels. On a cru bon de les mentionner pour la raison suivante : ils donnent lieu à l'émission de décrets de nomination et, juridiquement, deux Cabinets se succèdent.

II. — Le colonne 4, « Date de la démission », donne la date à laquelle les ministres ont remis leur lettre de démission au chef de l'Etat. Il est parfois assez difficile de préciser ce terme de la durée des Ministères. Les dates mentionnées ont été adoptées après vérification dans la presse ou au *Journal Officiel*.

III. — La colonne 5, « Renvois aux pages de l'ouvrage » sert de table. Les chiffres en caractères gras renvoient aux pages où le Cabinet est étudié d'une manière plus approfondie. Les autres, à celles où il en est simplement fait mention.

IV. — Les chiffres, entre crochets, qui suivent le nom de certains Présidents du Conseil, indiquent le numéro d'ordre des Cabinets constitués par ces personnalités.

Bibliographie

OUVRAGES GÉNÉRAUX

ARZENS (J.). — *L'échec du gouvernement parlementaire et la réforme de notre régime constitutionnel*, Paris, 1898 (Chevalier-Marescq).

BLOCH (R.). — *Le régime parlementaire en France sous la III^e^ République*, Thèse Paris, 1905.

BOUTMY (E.). — *Etudes de droit constitutionnel, France, Angleterre, Etats-Unis*, Paris, 6^e^ éd., 1913, (Colin).

BRYCE (LORD J.). — *Les démocraties modernes*, trad. B. Mayra et de Fonlongue, préface M. JOSEPH-BARTHÉLEMY, 2 vol., Paris, 1924, (Payot).

CARBON (R.). — *La pratique constitutionnelle de la France*, thèse, Montpellier, 1926.

CARRÉ de MALBERG (R.). — *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 2 vol., Paris, 1920-1921, (Sirey).

— *La loi, expression de la volonté générale. Etude sur le concept de la loi dans la Constitution de* 1875, Paris, 1931 (Recueil Sirey).

DELPECH (J.). — *La démocratie et le régime représentatif*, Paris, 1910 (Roustan).

DUGUIT (L.). — *Traité de droit constitutionnel*, 3^e^ éd., en 5 vol. (E. de Boccard). — T. IV, *L'organisation politique de la France*, Paris, 1924.

DUGUIT (L.) et MONNIER (H.). — *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis* 1789, 5^e^ éd., par R. BONNARD, Paris, 1932 (Librairie gén. de droit et de jurisprudence).

ENCYCLOPÉDIE FRANÇAISE, t. X, *L'Etat moderne. — Aménagement, crise, transformations* : Troisième partie :
MIREAUX (E.), *L'instabilité gouvernementale*, p. 10.78-8 ; autres articles de MM. DUEZ, JOSEPH-BARTHÉLEMY, MIRKINE-GUETZÉVITCH, DE PRESSAC, GORDON.

ESMEIN (A.). — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^e^ éd., par H. NÉZARD, 2 vol. Paris, 1927-1928, (Sirey).

HAURIOU (M.). — *Principes de droit public*, Paris, 2^e^ éd., 1916 (Sirey).

JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, 1904 (Giard et Brière).

JOSEPH-BARTHÉLEMY et DUEZ (P.). —*Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1933 (Dalloz).

KELSEN (H.). — *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Trad. fr. de CH. EISENMANN, Paris, 1932 (Recueil Sirey).

LAVELEYE (E. de). — *Le gouvernement dans la démocratie*, 2 vol.2e éd., Paris, 1896, (Alcan).

LEFEBVRE (C.). — *Etude sur les lois constitutionnelles de* 1875, Paris, 1882, (Chevalier-Marescq).

LOWELL (A. LAWRENCE). — *L'opinion publique et le gouvernement populaire*, Paris, 1924 (Giard).

Mélanges Carré de Malberg, Paris, 1932, (Recueil Sirey) : CAPITANT (R.)., *Régimes parlementaires* ; EISENMANN (Ch.), *L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs.*

MIRKINE-GUETZÉVITCH (B.). — *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, 2e éd., Paris, 1936, (Libr. gén. de dr. et de jurispr.).

MOREAU (F.). — *Pour le régime parlementaire*, Paris, 1903, (Fontemoing).

PIERRE (E.). — *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 5e éd., 1919, *suppl.*, 6e éd. 1924, Paris (Librairies et imprimeries réunies).

REDSLOB (R.). — *Le régime parlementaire...*, Paris, 1924 (Giard).

RÉGLADE (M.). — *La coutume en droit public moderne*, thèse, Bordeaux, 1919.

SCELLE (G.). — *La fonction gouvernementale et les formes de gouvernement*, Paris, 1937, (Les cours de droit).

Semaine sociale de Reims : 1933, PRÉLOT (M.), *Gouvernement d'opinion et parlementarisme*, Lyon, 1933 (Ed. des *Semaines sociales*).

TROTABAS (L.). — *Constitution et gouvernement de la France*, Paris, 1930 (Coll. A. Colin).

ARTICLES DE REVUES

DELBEZ. — *Recherches sur la classification des formes politiques*, [*Rev. droit public*, 1929, p. 371].

ESMEIN. — *Deux formes de gouvernement*, [*Rev. droit public*, 1894, t. 1, p. 15].

GORDON (E.) et MOUSKHÉLI (M.). — *Parlementarisme, démocratie et dictature*, [*Rev. droit public*, 1938, p. 255].

MIRKINE-GUETZÉVITCH (B.). — *L'étude comparative de la technique parlementaire*, [*Annales de l'Institut de droit comparé*, 1934, p. 169].

SCHEUNER (U.). — *Uber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystem*, [*Archiv des öffentlichen Rechts*, nouv.-série XIII, 1927, p. 209 et 337].

DROIT COMPARÉ

BURDEAU (G.). — *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Préface de M. JOSEPH-BARTHÉLEMY, Paris, 1932 (Ed. internationales).

DELPECH (J.) et LAFERRIÈRE (J.). — *Les constitutions modernes*, 4e éd. entièrement refondue, préface de E. CHAVEGRIN, (Recueil Sirey). — t. I, Europe, Albanie à Grèce, Paris, 1928 ; — t. II, Europe, Hongrie à Yougoslavie, 1929 ; — t. III,Europe (Additions aux t. I et II, Appendice, Index alphabétique des t. I, II, III), 1931 ; — t. IV, Amérique latine, Paris, 1932 ; — t. V, Empire britannique (Afrique, Asie, Territoires sous mandat A), Paris, 1933 ; — t. VI, Les Etats-Unis d'Amérique du Nord, Les Etats de l'Union de l'Amérique du Nord, Paris, 1934

GIDEL (G.). — *Rapports du Législatif et de l'Exécutif, Cours de droit constitutionnel comparé*, Paris, 1937 (Les Cours de droit).

MOREAU (F.). et DELPECH (G.). — *Les règlements des Assemblées législatives des principaux pays*, 2 vol., Paris, 1906-1907 (Giard et Brière).

SEIGNOBOS (Ch.). — *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, 7e éd., 2 vol., t. 1, Paris, 1924 ; t. 2, Paris, 1926 (A. Colin).

Angleterre.

AMOS (SIR MAURICE). — *La Constitution anglaise*, trad. fr. P. DE LA PRADELLE, Paris, 1935 (Recueil Sirey).

BAGEHOT. — *La Constitution anglaise* ; trad. fr. Paris, 1867, (Germer, Baillière).

LOWELL (A. LAWRENCE). — *Le gouvernement de l'Angleterre*, trad. fr. NERINCX, 2 vol., Paris, 1910 (Giard et Brière).

MAY (SIR TH. ERSKINE). — *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*, trad. fr. J. DELPECH, 2 vol. Paris, 1909 (Giard et Brière).

Revue du droit public : Chronique constitutionnelle d'Angleterre :

— JÈZE (G.). — 1905, p. 152, 163, 607, 818 ; — 1906, p. 106 et 557 ; — 1907, p. 738, (*La Chambre des Lords*) ; — 1908, p. 112 (*La Chambre des Lords*) et 297 ; — 1909, p. 156 (*La Chambre des Lords*) ; — 1919, p. 259 (*Chambre des Lords*).

— LASKI (H.J.). — *Le personnel du Cabinet* (1801-1929), [*Rev. droit public*, 1933].

— SIBERT (M.). — *Le vote du Parliament Act*, [*Ibid*, 1912, p. 95].
— *La réforme de la Chambre des Lords*, [*Ibid*, 1912, p. 541].

— SIMON (SIR JOHN). — *Conférence sur les institutions anglaises* (28 février 1935) ; [*Rev. droit public*, 1935, p. 171].

Autres pays.

BRYCE (JAMES). — *La République américaine*, 2e éd. fr., préface E. CHAVEGRIN, 5 vol., Paris, 1911, 1912, 1913 (Giard et Brière).

PENCIOLELLI (P.). — *Le régime parlementaire en Italie*, Paris, 1911 (Giard et Brière).

POSADA (Ad.). — *La nouvelle constitution espagnole*, préface de MM. JOSEPH-BARTHÉLEMY et MIRKINE-GUETZÉVITCH, Paris, 1932 (Recueil Sirey).

WILSON (W.). — *Le gouvernement congressionnel*, trad. fr., Paris, 1901, (Giard et Brière).

CORPS ÉLECTORAL

BENOIST (Ch.). — *La crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel*, Paris, 1897 (Didot).

— *Pour la réforme électorale*, Paris, 1908 (Plon-Nourrit).

BRETON (J.). — *Contre la R.P.*, Paris, 1909, (Cornély).

CABANOUS (J.). — *Etude sur la durée et le mode de renouvellement des Chambres législatives*, thèse, Toulouse, 1899.

CARRÉ de MALBERG (R.). — *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme*, Paris, 1931, Giard.

COMBES (F.). — *La loi électorale du 12 juillet* 1919, thèse, Toulouse, 1921.

DUO-CAROLI. — *Le manuel du candidat*, Paris, nouv. éd. 1924 (Chiberre).

JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *L'organisation du suffrage universel et l'expérience belge*, Paris, 1912 (Giard).

LACHAPELLE (G.). — *La représentation proportionnelle des partis politiques*, Paris, 1913.

— *Régimes électoraux*, Paris, 1933 (Coll. A. Colin).

LA CHESNAIS (P.). — *La représentation proportionnelle et les partis politique* Paris, 1904 (Rieder).

LAVERGNE (B.). — *Le gouvernement des démocraties modernes*, 2 vol., Paris, 1933 (Alcan).

MESTRE (A.). — *Le fondement juridique de l'élection proportionnelle dans la démocratie*, Paris, 1899, (Fontemoing).

PILENKO (A.). — *Les mœurs électorales en France*, Paris, 4e éd. 1928 (Ed. du Monde moderne).

SARIPOLOS (M.). — *La démocratie et l'élection proportionnelle. Etude historique juridique et politique*, thèse, Paris, 1899 (Rousseau).

ARTICLES DE REVUES

BENOIST (Ch.). — *Comment on capte le suffrage et le pouvoir, La « machine »*, [*Rev. des Deux Mondes*, 15 juin 1904].

BOSC (A.). — *La réforme du mode de scrutin*, [*Rev. droit public*, 1920, p. 5 et 223]

DESLANDRES (M.). — *Le mandat de six ans et le renouvellement par tiers*, [*Rev. polit. et parl.*, 1919, t. 3, p. 17].

HERMENS (F.-A.). — *L'erreur proportionnaliste et la représentation proportionnelle*, trad. fr. R. CAPITANT, (*Rev. polit. et parl.* 1935, t. 2, p. 420).

LACHAPELLE (G.). — *Régime parlementaire et représentation proportionnelle*, [*Rev. polit. et parl.*, 1935, t. 3, p. 249].

SALEILLES (R.). — *La représentation proportionnelle*, [*Rev. droit public*, 1898, t. 1, p. 215 et 285)..

PARLEMENT

A. *RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE.*

GIGOUT (P.). — *Théorie de la responsabilité politique des ministres dans la Constitution de* 1875, thèse, Dijon, 1898.

DUPOND (O.). — *La réglementation de la responsabilité politique ministérielle* [*Rev. droit public*, 1934, p. 209].

B. — *SENAT.*

COSTE (G.). — *Rôle législatif et politique du Sénat sous la III^e^ République*, thèse, Montpellier, 1913.

DUPOND (O.). — *Le Sénat français et le vote des lois de finances*, thèse, Paris, 1917.

GOGUEL-NYEGAARD (E.). — *Le Rôle financier du Sénat français*, Paris, 1937 (Recueil Sirey).

EL SHORBAGI (A.). — *La responsabilité politique des ministres devant les Sénats et les Chambres Hautes*, Préface Ed. LAMBERT, thèse, Lyon, 1932.

ARTICLES DE REVUES

CUCHEVAL-CLARIGNY. — *Le Sénat et le vote des lois financières*, [*Rev. des Deux Mondes*, 1^er^ nov. 1876).

DEVAUX (J.). — *Le rôle du Sénat et la responsabilité du ministère sous le régime des lois constitutionnelles de* 1875 ; [*Rev. droit public*, 1925, p. 653].

DUGUIT (L.). — *Le Sénat et la responsabilité politique des ministres*, [*Rev. droit public*, 1896, t. 2, p. 426].

JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *Notes de droit public , les résistances du Sénat*, [*Rev. droit public*, 1913, p. 371].

HUBERT (L.-L.). — *Les ministères devant le Sénat*, [*Rev. de Paris*, 1^er^ avril 1931].

C. — *PROCEDURE PARLEMENTAIRE.*

BONNARD (R.). — *Les règlements des Assemblées législatives en France depuis* 1789. (*Notices historiques et textes*) ; Paris, 1926 (Recueil Sirey).

JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *La résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires*, [*Mélanges Hauriou*, Paris, 1929 (Recueil Sirey)].

RAAFAT WAHEED. — *Le droit d'amendement en France*, Paris, 1933 (Giard).

ARTICLES DE REVUES

BONNARD (R.) et SCELLE (G.). — *Chronique constitutionnelle française*, [*Rev. droit public*, 1910, p. 712].

DUGUIT (L.). — *Le fonctionnement du régime parlementaire en France depuis 1875*, [*Rev. polit. et parl.*, 1900, t. 3, p. 363].

ESMEIN (A.). — *Notes de jurisprudence parlementaire*, [*Rev. polit. et parl.*, 1901, t. 1, p. 508].

SAY (L.). — *Le budget devant les Chambres françaises*, [*Rev. des Deux Mondes*, 15 janvier 1885].

D. — *COMMISSIONS PARLEMENTAIRES.*

BONNARD (R.). — *Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête parlementaire*, Paris, 1914 (Giard et Brière).

BIGAUD (J.). — *Les commissions parlementaires en France, en Angleterre et aux Etats-Unis*, thèse, Toulouse, 1920.

JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions*, Paris, 1934 (Delagrave).

MAUCHANT. — *La commission des Finances de la Chambre des députés*, thèse, Nancy, 1927.

DELPECH (J.). — *Chroniques constitutionnelles*, [*Rev. de droit public*, 1908, p. 297 et 1910, p. 105].

E. *DISSOLUTION.*

CANNAC (H.). — *Le droit de dissolution de la Chambre des députés*, thèse, Paris, 1927.

COUZINET (P.). — *La dissolution des Assemblées politiques et la démocratie populaire*, Paris, 1933 (Giard).

FOURNIER (J.). — *Aspect et développements modernes du droit de dissolution des Assemblées parlementaires*, thèse, Paris, 1934.

MATTER (A.). — *La dissolution des Assemblées parlementaires*, Paris, 1898 (Alcan).

ARTICLES DE REVUES

JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *La constitution Doumergue*, [*Rev. pol. parl.*, 1934, t. 4].

KOULICHER. — *La démocratie anglaise et le droit de dissolution*, [*Année polit. fr. et étrangère*, 1935].

LAVERGNE (B.). — *Réforme constitutionnelle ou révolution,* [*Année polit. fr. et étrangère,* 1934, p. 37].

REDSLOB (R.). — *Une réforme constitutionnelle : la dissolution* [*Rev. pol. et parl.* 1929, t. 4, p. 141].

POUVOIR EXÉCUTIF

BISSEUIL (A.). — *Une réforme parlementaire. Incompatibilité des fonctions de ministre avec le mandat de sénateur et de député,* Paris, 1899 (Larose).

BONNARD (R.). — *De l'homogénéité et de la solidarité ministérielle, à propos du ministère Barthou,* Paris, 1913 (Giard et Brière).

CHANLAIRE (C. de). — *La nomination des ministres par le Président de la République,* thèse Nancy, 1902.

DENDIAS (M.). — *Le renforcement des pouvoirs du Chef de l'Etat dans la démocratie parlementaire,* Paris, 1932 (de Boccard).

— *Le Chef de l'Etat et le rajustement de l'Exécutif,* Paris, 1937 (Recueil Sirey).

DUPRIEZ (L.). — *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique,* 2 vol. Paris, 1892-1893 (Rotschild).

GIRAUD (E.). — *Le Pouvoir Exécutif dans les démocraties,* Paris, 1938 (Recueil Sirey).

GORDON (E.). — *La responsabilité du Chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle récente,* Préface de M. JOSEPH-BARTHÉLEMY, thèse, Paris, 1931, (Recueil Sirey).

— *Les nouvelles constitutions européennes et le rôle du chef de l'Etat,* Paris, 1932 (Recueil Sirey).

GOUËT (Y.). — *De l'unité du Cabinet parlementaire,* thèse Rennes, 1930.

HAIKAL (Y.). — *Le Président du Conseil et l'évolution du parlementarisme en France,* préface de H.J. LASKI. Paris, 1938, (Rodstein).

JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *Le rôle du Pouvoir Exécutif dans les Républiques modernes,* Paris, 1907 (Giard).

LEYRET (H.). — *Le Président de la République, son rôle, ses droits, ses devoirs,* Paris, 1935 (Colin).

LIONS (P.). — *La Présidence du Conseil, son organisation,* thèse, Paris, 1935.

MAYOUX (J.). — *La solidarité ministérielle, théorie générale,* thèse, Paris, 1918.

MENNESSON (R.). — *L'organisation des services de la Présidence du Conseil en France,* thèse, Paris, 1928.

SIBERT (M.). — *Etude sur le Premier Ministre en Angleterre,* thèse Paris, 1909 (Rousseau).

ARTICLES DE REVUES

1) *PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.*

Revue du droit public :

— MOREAU (F.), *Le Pouvoir Exécutif*, 1903, t. 1, p. 107 ;

— JÉZE (G.), *Chronique constitutionnelle*, 1913, p. 113 ;

— 1920, p. 486 et 575 (opinion de POINCARÉ) ;

— 1923, p. 622 (M. MILLERAND).

Le Temps du 22 février 1905, lettre de Casimir Périer.

2) *PRÉSIDENT DU CONSEIL ET CABINET.*

BONNARD (R.). — *A propos de la démission du ministère Briand* [*Rev. Droit public*, 1911, p. 325].

— *La vice-présidence du Conseil des Ministres*, [*ibid*, 1913, p. 92].

JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *Les sous-secrétaires d'Etat*, [*Rev. droit public*, 1911, p. 335].

— *Le Président du Conseil*, [*Rev. hist. constitut.*, 1937, n° 1].

MOTHES (R.). — *La démission de M. Loucheur*, [*Rev. droit public*, 1926, p. 451].

SCIENCE POLITIQUE

ALAIN. — *Eléments d'une doctrine radicale*, Paris, 1925 (N.R.F.).

AUGÉ-LARIBÉ, BERTHOD (A.), etc. — *La politique républicaine* [cf. SEIGNOBOS (Ch.), *Histoire du parti républicain*], Paris, 1924 (Alcan).

BARTHOU (L.). — *Le politique*, Paris, 1923 (Hachette).

BENOIST (Ch.). —*Les lois de la politique française*, Paris, 1927 (Fayard).

BLUNTSCHLI (J.). — *La politique*, trad. fr. A. DE RIEDMATTEN, Paris, 1879 (Guillaumin).

BODLEY (J.). — *La France. Essai sur l'histoire et le fonctionnement des institutions politiques françaises*, 2e éd., Paris, 1904 (Guillaumin).

BROGLIE (DUC A.-V. de). — *Vues sur le gouvernement de la France*, 2e éd., Paris, 1872 (Michel Lévy).

BUISSON (F.). — *La politique radicale*, préface L. BOURGEOIS, Paris, 1908 (Giard et Brière).

CHATEAUBRIAND (DE). — *De la monarchie selon la charte*, Paris, 1816.

CONSTANT (BENJAMIN). — *Œuvres politiques*, édition LOUANDRE, Paris, 1874 (Fasquelle).

DESLANDRES (M.). — *Histoire constitutionnelle de la France de* 1789 *à* 1870 ; 2 vol., Paris, 1932 (Recueil Sirey et A. Colin).

DUVERGIER DE HAURANNE (P.). — *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, (1814-1848), 10 vol., Paris, 1857-1869 (Lévy).

— *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, Paris, 1846 (Lévy).

ECHEMAN (J.). — *Les ministères en France de* 1914 *à* 1932, thèse, Paris, 1932.

HALÉVY (D.). — *Pour l'étude de la III^e République*, Paris, 1937 (Grasset).

— *Décadence de la liberté. Les secrets du régime*, Paris, 1931 (Grasset).

— *La République des comités. Essai d'histoire contemporaine* (1895-1934), Paris, 1934 (Grasset).

JACQUES (L.). — *Les partis politiques sous la III^e République. Doctrines et programmes*, Paris, 1912 (Recueil Sirey).

JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *Le gouvernement de la France*, Paris, 2^e éd., 1924 (Payot).

— *La crise de la démocratie contemporaine*, 1931 (Recueil Sirey,Paris).

— *Valeur de la liberté et adaptation de la République*, Paris, 1935, (Recueil Sirey).

JOUVENEL (R. de). — *La République des camarades*, Paris, 1914 (Grasset).

LASKI (H.J.). — *Grammaire de la politique*, trad. fr. Paris, 1933 (Delagrave).

LEROY (M.). — *Les tendances du pouvoir et de la liberté en France au XX^e siècle*, Paris, 1937, (Recueil Sirey).

MAISTRE (J. de). — *Essai sur le principe générateur des Constitutions politiques et des autres institutions humaines*, Lyon, 1851.

Mélanges Négulesco, Bucarest, 1935 : CAPITANT (R.), *Les idées politiques d'Alain.*

MONTESQUIEU (CH.-L. DE) — *De l'Esprit des Lois*, éd. ED. LABOULAYE, Paris, 1875-1879 (Garnier).

ORMESSON (W. d'). — *Qu'est-ce qu'un Français ? Essai de phsychologie politique (Clemenceau, Poincaré, Briand)*, Paris, 1934 (éd., Spes).

OSTROGORSKI (M.). — *La démocratie et les partis politiques*, nouv. éd., Paris, 1911 (C. Lévy).

PRÉVOST-PARADOL. — *La France nouvelle*, Paris, 1868 (Lévy).

La réforme de l'Etat :

[*Introduction* par R. BONNARD ; P. COUZINET, *Réforme constitutionnelle* ; M. WALINE, *Réforme du suffrage* ; P. de La PRADELLE, *Bibliographie synthétique*]. *Annales du Droit et des Sciences sociales*, 2^e année, 1934, n° 2 et 3, 1934 (Recueil Sirey).

SIEGFRIED (A.). — *Tableau des partis en France*, Paris, 1930 (Grasset).

— *Tableau politique de la France de l'Ouest*, Paris, 1913 (Colin).

STUART MILL (L.). — *Le gouvernement représentatif*, trad. fr. DUPONT-WHITE, Paris, 3^e éd., 1877 (Guillaumin).

TARDIEU (A.). — *La révolution à refaire* :
t. 1, *Le souverain captif*, Paris, 1936 (Flammarion).
t. 2, *La profession parlementaire*, Paris, 1937 (*ibid.*).

THIBAUDET (A.). — *La République des professeurs*, Paris, 1927 (Grasset).

— *Les idées politiques de la France*, Paris, 1932 (Stock).

VEYSSET (E.). — *De la nécessité des partis organisés en régime parlementaire*, Paris, 1933 (Recueil Sirey).

ARTICLES DE REVUES

BENOIST (Ch.). — *Les maladies de la démocratie* [*Rev. des Deux-Mondes*] ; *La Parlementarite* (15 avril 1925) ; *L'Electorite* (1er juin 1925) ; *Le N'importe-qu'isme* (15 déc. 1925) ; *La Comitardite* (1er févr. 1927).

CAPITANT (R.). — *Chronique constitutionnelle française* ; [*Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1937].

MICELI (V.). — *Les partis politiques dans leurs rapports avec le gouvernement de Cabinet*, [*Rev. Droit public*, 1902, p. 385].

PELLOUX (R.). — *Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre* [*Rev. Droit public*, 1934, p. 238].

RÉFORME DE L'ÉTAT

Archives de philosophie du Droit et de la Sociologie juridique ; *La crise de l'Etat* ; Paris, 4e année, 1934 (nos 3 et 4) (Recueil Sirey).

BARDOUX (J.). — *La France de demain* ; *Textes du comité technique pour la réforme de l'Etat*, préface de JOSEPH-BARTHÉLEMY et B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, Paris 1936, (Recueil Sirey).

BLUM (LÉON). — *La réforme gouvernementale*, Paris, 1936 (Grasset).

CAPITANT (R.). — *La réforme du parlementarisme*, Paris, 1934 (Recueil Sirey).

MORER (P.). — *La crise morale du parlementarisme, un remède : la non-rééligibilité temporaire des députés*, thèse, Montpellier, 1936.

ORDINAIRE (M.). — *Le vice constitutionnel et la revision*, préface G. DOUMERGUE, Paris, 1934 (Payot).

La réforme de l'Etat ; rapports des journées d'Etudes de 1936 au Collège philosophique de la Sarte (M. PRÉLOT), 1937.

TARDIEU. — *L'heure de la décision*, Paris, 1934 (Flammarion).

ARTICLES DE REVUES

Annuaire de l'Institut international de Droit public, La crise de la démocratie, la réforme de l'Etat.
Rapport LAWRENCE LOWELL, 1929, p. 175.
Rapport CARRÉ DE MALBERG et MIRKINE-GUETZÉVITCH, 1930, p. 256 et 285.

MIRKINE-GUETZÉVITCH. — *La révision constitutionelle* (*Rev. polit. et parl.*, 1933, t. 1, p. 237.)

— *Chronique constitutionnelle* (*ibid.*, 1933, t. 2, p. 495 et 538).

— *La révision de la Constitution française* (*Année pol. fr. et étrangère*, avril 1934).

PRÉLOT (M.). — *Démocratie populaire et réforme de l'Etat* (*Rev. des Vivants*, 1932, t. 1, p. 616).

HISTOIRE POLITIQUE

A. — *HISTOIRE GÉNÉRALE DE LA IIIe RÉPUBLIQUE.*

Année politique (*L'*), par A. DANIEL ; — publiée de 1874 à 1905 ; 32 vol., Paris (Fasquelle et Perrin).

BAINVILLE (J.). — *La Troisième République*, Paris, 1936 (Plon).

DAUDET (L.). — *Panorama de la IIIe République*, 1870-1936, Paris, 1936 (N.R.F.)

DAVID (Robert. — *La IIIe République. Soixante ans de politique et d'histoire*, Paris, 1934 (Plon).

DEBIDOUR (A.). — *L'Église catholique et l'État sous la IIIe République* (1870-1906) ; 2 vol. (Paris), 1901 et 1906 (Alcan).

HANOTAUX (G.). — *Histoire politique* (1804-1920), [t. V. 3e Partie de l'*Histoire de la Nation française*] ; Paris, 1929 (Plon).

Histoire illustrée de la IIIe République, [publiée sous la direction de J. HÉRITIER] 2 vol., Paris, 1932 (Librairie de France).

Histoire de la France contemporaine, 1871-1913, [par MAXIME PETIT], Paris, 1913 (Larousse) ; nouv. éd., Paris, 1936 (*ibid.*).

LAVISSE (E.) et SEIGNOBOS (Ch.). — *Histoire de France contemporaine* ; depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919 ; t. VIII : *L'évolution de la IIIe République* (1875-1914), Paris, 1921 (Hachette).

LECANUET (R.-P.). — *L'Église de France sous la IIIe République* ;

— *Les dernières années du pontificat de Pie IX* (1870-1878) ; nouv. éd., Paris, 1931 (Alcan).

— *Les premières années du pontificat de Léon XIII* (1878-1894), nouv. éd., 1931 (*ibid.*).

— *Les signes avant-coureurs de la séparation. Les dernières années de Léon XIII et l'avènement de Pie X* (1894-1910), Paris, 1930 (*ibid.*).

RECOULY (R.). — *La IIIe République*, Paris, 1927 (Hachette).

SIMOND (E.). — *Histoire de la III^e République* (1887-1906), 4 vol. Paris, 1921-1922 (Ch. Lavauzelle).

ZÉVAÈS (A.). — *Histoire de la III^e République* (1870-1926), Paris, 1926 (Anquetil).

ZEVORT (E.). — *Histoire de la III^e République* :
t. 1, *La présidence de M. Thiers*, Paris, 1896 (Alcan) ;
t. 2, *La présidence du Maréchal*, Paris, 1897 (*ibid.*) ;
t. 3, *La présidence de Jules Grévy*, Paris, 1898 (*ibid.*) ;
t. 4, *La présidence de Carnot*, Paris, 1901 (*ibid.*).

B. *HISTOIRE POLITIQUE DE* 1870 *à* 1871.

BROGLIE (DUC A. DE). — *Mémoires du Duc de Broglie, avec une préface de son petit-fils*, Paris, 1938 (Calmann-Lévy).

CHESNELONG (Ch.). — *Les derniers jours de l'Empire et le gouvernement de M. Thiers*, Paris, 1932 (Perrin).

— *L'avènement de la République* (1873-1875), Paris, 1934 (*ibid*).

DESLANDRES (M.). — *Histoire constitutionnelle de la France : L'avènement de la III^e République. La Constitution de* 1875, Paris, 1937 (Colin et Recueil Sirey).

DREYFUS (R.). — *La République de M. Thiers* (1871-1873), Paris, 1930 [coll. « Sous la Troisième », n° 1] N.R.F.

HALÉVY (D.), *La fin des notables*, — *Broglie contre Thiers*, Paris, 1930 (Grasset).

— *La République des Ducs*, Paris, 1937 (*ibid.*).

HANOTAUX (G.). — *Histoire de la France contemporaine*:
t. 1, *Le gouvernement de M. Thiers*, 2^e éd., Paris, 1904 (Soc. d'éd. contemp.) ;
t. 2, *La présidence du Maréchal de Mac-Mahon* (*L'échec de la monarchie*), 2^e éd., Paris, 1906 (*ibid.*).
t. 3, *La présidence du Maréchal de Mac-Mahon* (*La Constitution de* 1875), 2^e éd., Paris, 1906 (*ibid.*).
t. 4, *La République parlementaire*, 2^e éd., Paris, 1908 (*ibid.*).

MARCÈRE (de). — *L'Assemblée nationale de* 1871, 2 vol., t. 1, Paris, 1904 (Plon-Nourrit) ; t. 2, Paris, 1907 (*ibid.*).

MEAUX (Vte DE). — *Souvenirs politiques* (1871-1877), Paris, 1905 (Plon-Nourrit).

RECLUS (M.). — *L'avènement de la III^e République* (1872-1875), Paris, 1930 (Hachette).

— *Le Seize Mai*, [Coll. « *Récits d'autrefois* »], Paris, 1931 (Hachette).

SAINT-VALRY (G. DE). — *Souvenirs et réflexions politiques*, 2 vol., Paris, 1886 (C. Lévy).

SIMON (J.). — *Le gouvernement de M. Thiers*, 2 vol., Paris, 1878 et 1879 (C. Lévy).

SIMON (P.-F.). — *A. Thiers, Chef du Pouvoir exécutif, Président de la République française* (1871-1873), Paris, 1911 (Rieder).

ARTICLES DE REVUE

BROGLIE (DUC A. DE). — *La Constitution de* 1875, [*Rev. des Deux-Mondes*, 15 avril 1894].

LAFFITTE (P.). — *La vraie Constitution de* 1875, [*Rev. Droit public*, 1895, p. 86].

MARCÈRE (DE). — *La Constitution de* 1875 *et M. Wallon*, [*Rev. de Paris*, 1re février 1899].

C. *SOUVENIRS ET MONOGRAPHIES HISTORIQUES.*

ALBERT (FRANÇOIS). — *Les unifiés et le gouvernement de Clemenceau*, Paris, 1909 (Rivière).

BENOIST (Ch.). — *Souvenirs...* t. 2 (1894-1902), Paris, 1933 (Plon) ; t. 3 (1902-1933), Paris, 1934 (*ibid.*).

BÉRET (G.). — *De Gambetta à Briand*, préface de R. POINCARÉ, Paris, 1914, (Oudin).

BLUM (L.). — *Souvenirs sur l'Affaire*, Paris, 1935 (N.R.F.).

BONNAMOUR (G.). — *L'Apaisement*, Paris, 1913 (Grasset).

COMBARIEU (A.). — *Sept ans à l'Elysée avec le Président Emile Loubet*, Paris, 1932 (Hachette).

DANSETTE (A.). — *L'affaire Wilson et la chute du Président Grévy*, Paris, 1936 (Perrin).

FREYCHNET (Ch. de). — *Souvenirs*, 1878-1893, Paris, 1913 (Delagrave).

LACHAPELLE (G.). — *Le ministère Méline*, Paris, 1928 (Roustan).

LAURENT (M.). — *L'organisation de la victoire ; nos gouvernements de guerre*, Paris, 1920 (Alcan).

MERMEIX. — *Les coulisses du boulangisme*, Paris, 1890 (L. Cerf).

— *Au sein des commissions*, Paris, 1924 (Albin Michel).

PIOU (J.). — *Le Ralliement, son histoire*, Paris, 1928 (Ed. Spes.).

POINCARÉ (R.). — *Au service de la France, neuf années de souvenirs*, 1912-1918, Paris, de 1926 à 1932 (Plon).

PRIVAT (M.). — *Les heures d'André Tardieu et la crise des partis*, Paris, 1930, (éd. des Portiques).

REINACH (J.). — *Le ministère Gambetta, histoire et doctrine*, Paris, 1884 (Charpentier).

RIBOT (A.). — *Lettres à un ami ; souvenirs de ma vie politique*, Paris, 1924 (Brossard).

— *Journal d'Alexandre Ribot et correspondances inédites*, 1914-1922, Paris, 1936 (Plon).

STRAUSS (P.). — *Les fondateurs de la République. Souvenirs*, Paris, 1934 (La renaissance du Livre).

SUAREZ (G.). — *Les heures héroïques du Cartel*, Paris, 1934 (Grasset).

ARTICLES DE REVUES

[N.-B. : outre les chroniques et articles politiques publiés en très grand nombre dans les Revues mentionnées ci-dessous — V° Documentation — on consultera particulièrement les articles suivants :]

ALLAIN-TARGÉ. — *Le ministère Waddington*, [*Rev. de Paris*, 1er mars 1904].

L'Année politique française et étrangère :

— Trotabas, *La France en* 1926 *et* 1927 ; 1927, p. 449.

— Seignobos, *La signification historique des élections françaises de* 1928 ; 1928, p. 259

— Morini-Comby, *La France en* 1928 *et* 1929 ; 1929, p. 410.

— Prélot, *La France en* 1930 *et* 1931 ; 1932, p. 68.

BENOIST (Ch.). — *Où est le gouvernement*, [*Rev. des Deux-Mondes*, 1er nov. 1903].

— *Le ministère perpétuel*, [*ibid.*], 15 oct. 1904.

DELPECH (J.). — *Chronique constitutionnelle française* (affaire Syveton), [*Rev. droit public*, 1905, p. 182].

GOBLET (R.). — *Souvenirs de ma vie politique*, [*Rev. politique et parlementaire*, 1928, t. 3 et 4 ; 1929, t. 1, 2 et 4 ; 1930, t. 4 ; 1931, t. 4].

JÈZE (G.). — *La crise politique française*, [*Rev. Droit public*, 1934, 221).

JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *La récente crise ministérielle et le droit constitutionnel*, [*Rev. Droit public*, 1909, p. 565].

MESSIMY (Gl.). — *Souvenirs de l'année* 1911, [*Rev. de Paris*, 1er mars 1937, p. 1].

MOREAU (E.). — *Le relèvement financier et monétaire de la France*, 1926-1928 [*Rev. des Deux-Mondes*, 15 mars et 13 avril 1937].

PINON (R.). — *Les conditions permanentes de la politique française*, [*Rev. des Deux-Mondes*, 15 sept. 1928].

Vues politiques de L. Bourgeois, D. Cochin, J. Jaurès, R. Poincaré, [*Rev. de Paris*, 1er avril 1908 et 15 avril 1912].

D. *BIOGRAPHIES.*

FOURNOL (E.). — *Le moderne Plutarque, ou la vie des hommes illustres de la IIIe République* (Clemenceau, Loucheur, Delcassé, de Monzie, Mandel, Briand, Ribot), Paris, 1922 (Monde nouveau).

LEYRET (H.). — *Waldeck-Rlousseau et la IIIe République* (1869-1889), Paris, 1908 (Fasquelle).

MATTER (P.). — *Gambetta*, Paris, 1923 (Payot).

MAURRAS (Ch.). — *Les princes des nuées*, Paris, 1928 (Tallandier).

PAYEN (F.). — *Raymond Poincaré*, Paris, 1935 (Grasset).

PICOT (G.). — *Etudes d'histoire parlementaire, M. Dufaure, sa vie et ses discours*, Paris, 1883 (C. Lévy).

POTTECHER (M.). — *Jules Ferry*, 2e éd., Paris, 1931 (N.R.F., coll. « Sous la IIIe »).

RAMBAUD (A.). — *Jules Ferry*, Paris, 1903, (Plon-Nourrit).

RECLUS (M.). — *Monsieur Thiers*, Paris, 1929 (Plon).

REINACH (J.). — *La vie politique de Léon Gambetta*, Paris, 1918 (Alcan).

REYNAUD (P.). — *Waldeck-Rousseau*, Paris, 1913 (Grasset).

SPULLER (E.). — *Figures disparues* ; *Portraits contemporains, littéraires et politiques*, 3 vol., Paris, 1886-1894 (Alcan).

SUAREZ (G.). — *Clemenceau*, 2 vol., Paris, 1932 (Tallandier).
— *Briaud*, 2 vol. parus, Paris, 1938 (Plon).

SYBIL. — *Croquis parlementaires*, Paris, 1891 (Perrin).

ARTICLES DE REVUES

BROGLIE (DUC A. DE). — *M. Buffet, cinquante ans de vie parlementaire*, [*Correspondant*, 1989, t. 169, p. 613 et 821].

BRUNETIÈRE (E.). — *Le Duc de Broglie*, [*Rev. des Deux-Mondes*, 1er févr. 1901].

HANOTAUX (G.) — *Jules Méline*, [*ibid.*, 15 janv. 1926].

WELSCHINGER (M.). — *M. de Freycinet*, [*ibid.*, 15 févr. 1912 et 15 juill. 1914].

DOCUMENTATION

A. *RECUEILS ET STATISTIQUES.*

LAVAUD (G.). — *Les déclarations ministérielles et les ministères* (4 sept. 1870-1er janv. 1914), Paris, 1914 (Roustan).

LACHAPELLE (H.). — *Elections législatives du* 16 nov. 1919 ; *Résultats officiels*, Paris, 1920 (Roustan).
— *Elections législatives du* 11 *mai* 1924 ; *Résultats officiels* (*ibid.*), 1924.
— *Elections législatives des* 22-29 *avril* 1928, *Résultats officiels* (*ibid.*), 1928.
— *Elections législatives des* 1er *et* 8 *mai* 1932, *Résultats officiels* (« Le Temps »), 1932.
— *Elections législatives des* 26 *avril*, 3 *mai* 1936, *Résultats officiels* (« Le Temps »), 1936.

LE CHARTIER (E.). — *La France et son Parlement* (Annuaire des électeurs et des parlementaires) ; 1re année, 1912, Paris (éd., de l'Avenir économique).

Les ministères français, 1789-1911 ; in-8°, 1911, Rieder.

MUEL (L.). — *Gouvernements, ministères et constitutions de la France de* 1789 *à* 1895, 5e éd., Paris, 1895 (Pedone).

— *Les crises ministérielles en France de* 1895 *à* 1898 (suite à « *Gouvernements, ministères et constitutions* »), Paris, 1899 (Larose).

— *Les ministères de la IIIe République de* 1870 *à nos jours*, Paris, 1908, (Pedone).

— *Tableau synoptique de tous les ministères de la IIIe République*, 1870-1915, Paris, 1915 (Pedone).

— *Tableau synoptique des ministères de la grande guerre*, Paris, 1920 (Pedone).

B. *JOURNAUX ET REVUES* [principalement consultés][1].

Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre et Sénat.

Annales de l'Assemblée nationale.

Le Temps.

Annales de l'Institut de droit comparé (1934).

Annales de Droit et des Sciences sociales (1933), [Recueil Sirey].

Année politique française et étrangère (1924).

Annuaire de l'Institut international de Droit public (1929).

Annuaire du Parlement, paru de 1901 à 1913, 10 vol. Paris (Roustan).

Annuaire interparlementaire (*La vie politique et constitutionnelle des peuples* (1931).

Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen (1913).

Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique (1930).

Correspondant (*Le*) (1829).

Illustration (*L'*)

Informations constitutionnelles et parlementaires (1936) [Recueil Sirey et Genève].

Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Tübingen (1907).

Nouvelle Revue (*La*) (1879).

Politique (1927).

Renaissance (*La*) (1917).

Revue bleue, politique et littéraire et artistique (*La*) (1863).

Revue de France (*La*) (1921).

1. La date entre parenthèse, indique celle de la première année de la parution.

Revue de Paris (*La*) (1894).
Revue des Deux-Mondes (*La*) (1829).
Revue des Vivants (*La*) (1927).
Revue d'Histoire constitutionnelle (*La*) (1936).
Revue du Droit public et de la Science politique (1894).
Revue politique et parlementaire (*La*) (1894).
Revue universelle (*La*).

TABLE ANALYTIQUE

AVANT-PROPOS.

A. *Justification d'une étude sur l'instabilité ministérielle* 1
Définition.
Signification.
Intérêt d'une étude.
Les ministres, leur révocabilité.
La notion de crise ministérielle.

B. *Plan* 7

I. Remarques 7
— Causes particulières et causes générales.
— Causes et remèdes.
— Les deux phases de la IIIe République.

II. Plan 8
— *Titre préliminaire* 8
— *Première Partie : Les aspects de l'instabilité ministérielle* 9
— Critère organique.
— Subdivisions.
— Principe démocratique.
— Principe parlementaire.
— Le Pouvoir Exécutif.
— Le Cabinet.
— *Seconde Partie : Les conditions de la politique française* 10

TITRE PRÉLIMINAIRE

LA FORMATION HISTORIQUE DES CAUSES D'INSTABILITE .. 13

La phase initiale : point de départ
terme
— Dates majeures : 8 mars 1876 ; 16 mai 1877 ; 30 janvier 1879.

Plan : La conception théorique du Cabinet 15
La situation réelle des Cabinets successifs.

CHAPITRE PREMIER. — LA DOCTRINE CONSTITUTIONNELLE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE 16

A. — Les documents parlementaires et les débats politiques de 1871 à 1874 . 16
Leit-motiv : République ou Monarchie.

I. Proposition Rivet (15 avril 1871) 17

II. La Commission des Quinze (18 novembre 1872) et le rapport Batbie 17

III. La Commission des Trente et la Constitution de Broglie (13 mars (1873) 18
— Responsabilité gouvernementale et responsabilité ministérielle

IV. Le projet Dufaure, et le 24 mars 1873 19

V. L'organisation du Septennat (5-20 novembre 1873) et les débats ultérieurs 20

B. — L'élaboration de la Constitution (janvier-juillet 1875) 20
— L'emploi du mot République.
— Le rapport Ventavon : 21 janvier.
— Le discours de Naquet et les débats des 30 janvier et 1er février 1875
— Le rapport Laboulaye du 7 juin 1875 : « Les garanties de la monarchie constitutionnelles ».
— L'indétermination du statut du Cabinet.

C. — Les tendances constitutionnelles des partis 24

I. Les Légitimistes.

II. Les Bonapartistes.

III. La Gauche républicaine.

IV. Le Centre droit et le Centre gauche.
— Les « Vues sur le gouvernement de la France ».
— La « République constitutionnelle » de Laboulaye.

CHAPITRE II. — LES CRISES MINISTÉRIELLES DE 1871 A 1879 28

Section I. — La pratique politique de l'Assemblée nationale 29

A. — Le Gouvernement de Thiers 29
Le statut du Président de la République.
Le « dictateur par persuasion ».
Le choix des collaborateurs.
La méthode de gouvernement.

B. — La primauté de l'Assemblée nationale 32
La personnalité de Mac-Mahon.

I. La majorité 33
— Faiblesse numérique.
— Hétérogénéité.
— L'Extrême droite.
— La Droite modérée.
— Le Centre droit.
— Les Bonapartistes.

II. Les Cabinets successifs 37
Broglie et la crise du 16 mai 1874.
De Goulard et la tentative de Concentration.
Le Cabinet de Cissey.
— Sa composition.
— La situation parlementaire.
— Sa chute.
Le Cabinet Buffet.

Section II. — La République des Ducs 43
La mise en vigueur de la Constitution (8 mars 1876).
L'évolution constitutionnelle.

A. Les premiers Ministères républicains (8 mars 1876— 16 mai 1877) 45
I. Dufaure, le Président, la majorité 45
II. Jules Simon (12 décembre 1876) 46

B. — Le conflit constitutionnel (16 mai — 13 décembre 1877) 47
I. Le caractère du Cabinet de Broglie 48
— La dissolution.
— La campagne électorale.
— Le maintien au pouvoir après la défaite.
II. Le Cabinet de Rochebouet, (23 novembre 1877). 51
— Le sens de sa constitution.
— La résolution du 6 novembre.
— Les tractations avant la soumission (note 58).

C. — La « soumission » de Mac-Mahon 53
I. Sa portée constitutionnelle.
Mac-Mahon, « monarque constitutionnel » 55
— La nomination des ministres.
— La campagne de propagande.
— L'ultimatum de Gambetta.
II. Après la soumission (13 décembre 1877 — 30 janvier 1879) 58
— Le Cabinet Dufaure, Ministère d'exposition.
— Les élections sénatoriales du 5 janvier 1879.
— La démission.

PREMIERE PARTIE

LES ASPECTS DE L'INSTABILITE MINISTERIELLE

TITRE I. — *LES CRISES PROVOQUEES PAR LE CORPS ELECTORAL* 63

Introduction 63

A. — Le principe démocratique 63
Parlementarisme et démocratie 63

Gouvernement représentatif et gouvernement semi-direct 64
Portée de l'opération électorale.
Le rôle de l'opinion publique 65
— La dissolution.
— L'exemple anglais.
Précision 67

B. — Plan 67
Statistique 68
Les changements de majorité 69
La procédure, l'intervention du Parlement.
Les exceptions, le Cabinet demeure.

CHAPITRE PREMIER. — LES OSCILLATIONS ÉLECTORALES 71
Les sept crises étudiées.

Section I. — L'intervention du Parlement 72

§ I. — *Les crises-types* 72
I. Cabinet Dupuy (25 novembre 1893) 72
Les faits.
La thèse de Goblet.
La crise.
II. Cabinet Méline (15 juin 1898) 76
Les élections.
La crise.

§ II. — *Les cas particuliers* 80
I. Cabinet Brisson (29 décembre 1885) 80
II. Cabinet François-Marsal (13 juin 1924) 82

Section II. — La retraite immédiate du Cabinet 83
Le rôle immédiat du Corps électoral
I. Cabinet Poincaré (4 juin 1924) 84
II. Cabinet Tardieu (10 mai 1938) 85
Procédure et circonstances exceptionnelles.
III. Cabinet Sarraut (3 juin 1936) 88

CHAPITRE II, — MAINTIEN OU ACCROISSEMENT DE LA MAJORITÉ 90
Cas théorique et procédure.
Plan.

Section I. — L'intervention du Parlement 91
Cabinet Jules Ferry, (10 novembre 1881)
La situation politique.
Les débats et la crise.

Section II. — La retraite spontanée du Cabinet 94
I. Cabinet Waldeck-Rousseau (3 juin 1902) 94
Apparition d'une règle coutumière.

II. Cabinet Doumergue (2 juin 1914) 96
Rappel du Cabinet Sarraut de juin 1936.

Section III. — Les cas particuliers 98
I. Cabinet Ribot (12 juin 1914) 98
II. Cabinet Clemenceau (18 janvier 1920) 99

CHAPITRE III. — LES EXCEPTIONS 101
Le Cabinet demeure au pouvoir, 3 exemples
I. Elections de 1889 et Cabinet Tirard 101
II. Elections de 1910 et Cabinet Briand 102
III. Elections de 1928 et Cabinet Poincaré 104

Appendice. — Les élections sénatoriales 105
Portée limitée.
I. Renouvellement du 5 janvier 1879 105
II. Renouvellement du 8 janvier 1882. — M. de Freycinet 106
III. Renouvellement du 20 octobre 1935. — M. Laval 106

TITRE II. — *LES CRISES MINISTERIELLES PROVOQUEES PAR LE PARLEMENT* 107

INTRODUCTION 107

A. — La responsabilité et la confiance 107
Diverses définitions de la responsabilité ministérielle 107
Le « retrait de confiance » 109
La technique parlementaire et sa signification théorique 110

B. — Plan 110
Les deux Assemblées.
Les organismes qui en dépendent.

CHAPITRE PREMIER. — LES CRISES MINISTÉRIELLES PROVOQUÉES PAR UN VOTE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS 112
Les fonctions de l'Assemblée 112
Le contrôle parlementaire.
La fonction législative.

Section I. — L'exercice de la fonction de contrôle parlementaire 113

A. — L'interpellation 113
Définition de MM. Joseph-Barthélemy et Duez.
La portée du vote sur « l'ordre du jour ».
La « question de confiance ».

B. — Plan 114

I. Critère principal pour la classification des crises 114
Le dispositif de l'ordre du jour.
1. Refus formel d'entrer en rapport avec le Cabinet
2. Ordre du jour explicite de défiance.
3. Ordres du jour contradictoires ou ambigus.
4. Ordre du jour de confiance.

II. Critères subsidiaires 115
L'importance intrinsèque du débat.
Le vote sur le fond et le vote sur la date.

III. Remarques et modalités 116
1. Vote sur la priorité. Ordre du jour pur et simple.
2. Ordre du jour motivé. Additions aux ordres du jour.

§ I. — *Refus formel d'entrer en rapport avec le Cabinet* 117
Vote d'une résolution.

I. Rappel : le vote du 24 novembre 1877 117

II. Le Cabinet François-Marsal (le 10 juin 1924) 118

§ II. — *Les cas de retrait explicite de confiance* 119
Subdivisions et critères.

A. — Mise en minorité après débat sur le fond 119

I. Interpellations sur la politique générale 119
1. Ministère Ribot, 12 juin 1914 119
2. Ministère Herriot, 21 juillet 1926 120
3. Ministère Chautemps, 25 février 1930 121
4. Ministère Steeg, 22 janvier 1931 121

II. Interpellation sur une question d'importance primordiale 122
1. Le Ministère Loubet (28 novembre 1892), et le Panama . 122
2. Le Ministère Brisson (25 octobre 1898) 123
3. Le Ministère Dupuy (12 juin 1899), et l'Affaire Dreyfus .. 126
4. Le Ministère Rouvier (7 mars 1906), et les inventaires ... 127

III. Interpellations sur une question d'importance secondaire 129
1. Ministère Casimir-Périer, le 22 mai 1894 129
2. Ministère Dupuy, le 14 janvier 1895 130
3. Ministère Ribot, le 28 octobre 1895 130
4. Ministère Monis, le 27 juin 1911 131
Remarque générale : cas de *solidarité ministérielle* 132

B. — Mise en minorité, sur la fixation de la date des interpellations 133
Le « crédit et la confiance ».
1. Ministère Jules Ferry, le 30 mars 1885 134
2. Ministère Leygues, le 12 janvier 1921 135
3. Ministère Briand, le 29 octobre 1929 136
4. Ministère Painlevé, le 13 novembre 1917 136

§ III. — *Votes contradictoires et absence de vote* 137
Portée de ces crises :
Susceptibilité de la notion de confiance.
Importance de la procédure parlementaire.
Additions à l'ordre du jour.
Vote par division.
Cause véritable de la crise : la responsabilité devant le Corps électoral

A. — Votes ambigus et votes contradictoires 138
1. Ministère Ferry, le 10 novembre 1881 138
2. Ministère Méline, le 14 juin 1898 139

B. — Aucun ordre du jour n'est voté 140
1. Ministère Dupuy, le 25 novembre 1893 140
2. Ministère Chautemps, le 14 janvier 1938 141

§ IV. — *Ministères démissionnaires après des votes de confiance* 143
Contradiction entre le résultat du scrutin et la décision de retraite
Caractère complexe de ces crises.
Apparences et mobiles réels.
1. Ministère Waddington, le 26 décembre 1879 145
2. Ministère Combes, le 18 janvier 1905 146
3. Ministère Briand, le 2 novembre 1910 146
4. Ministère Briand, le 27 février 1911 147
5. Ministère Briand, le 15 juin 1926 148
6. Ministère Daladier, le 7 février 1934 149
8. Ministère Laval, le 23 janvier 1936 149

Section II. — L'exercice de la fonction législative 150
Le contrôle *antérieur* à l'action gouvernementale.
Le rejet d'un projet de loi est une marque de défiance.
La pratique anglaise.
Les critères.
L'importance intrinsèque du débat.
L'objet du débat : loi financière, loi d'administration.
Projet de loi et proposition de loi.

§ I. — *Débat sur une matière financière* 152

A. — Loi de finances ou budget 152
L'importance intrinsèque du débat a une valeur relative.
Les « articles symboliques ».
La discussion du budget et la politique générale.
I. — Débat sur le fond du projet ou sur une réforme importante 154
1. Ministère de Freycinet, le 19 juillet 1882 154
2. Ministère de Freycinet, le 2 décembre 1886 154
3. Ministère Goblet, le 17 mai 1887 155
4. Ministère Barthou, le 2 décembre 1913 156
5. Les crises de 1925-1926 156
a) Ministère Painlevé, le 22 novembre 1926.
b) Ministère Briand, le 6 mars 1926.
6. Les crises de 1933-1934 157
a) Ministère Paul-Boncour, le 26 janvier 1933.
b) Ministère Daladier, le 24 octobre 1933.
c) Ministère Sarraut, le 24 novembre 1933.
II. — Débat sur un point d'importance secondaire 160
1. Ministère Tardieu, le 17 février 1930 160
2. Ministère Ribot, le 30 mars 1893 161
Chambre et Sénat.
3. Ministère Chautemps, le 27 janvier 1934 161
Cas particulier.

B. — Lois de pleins pouvoirs financiers 162
Les « pleins pouvoirs ».
Les précédents ; comparaison.
1. Cabinet Briand, le 17 juillet 1926 164
2. Cabinet Flandin, le 30 mai 1935 164
3. Cabinet Bouisson, le 4 juin 1935 165

§ II. — *Débats sur des projets de loi en matière non financière* 165

A. La révision de la Constitution 166
1. Cabinet Gambetta, le 26 janvier 1882 166
2. Cabinet Tirard, le 30 mars 1888 166
3. Cabinet Floquet, le 14 février 1889 167

B. — Les cas isolés 168
1. Cabinet de Freycinet, le 18 février 1892 168
— La séparation de l'Eglise et de l'Etat.
2. Cabinet Poincaré, le 25 mars 1924 171
3. Cabinet Herriot, le 14 décembre 1932 171

Appendice. — *La fonction électorale* 172
La signification possible de l'élection du Président de la Chambre 172
Les précédents.
La pratique italienne.
Les faits 174
Gambetta et Ferry, en novembre 1881.
Méline et Floquet, en janvier 1889.
Doumer et Combes, en janvier 1905.
Brisson et Briand, en janvier 1911.
Deschanel et Clemenceau, en janvier 1920.
La modification du règlement, le 20 juillet 1926.

CHAPITRE II. — LES CRISES MINISTÉRIELLES PROVOQUÉES PAR UN VOTE DU SÉNAT 176

Section I. — *Exercice de la fonction de contrôle* 177
I. Cabinet Tirard, le 13 mars 1890 177
II. Cabinet Bourgeois, février-avril 1896 177
III. Cabinet Herriot, le 10 avril 1925 179
IV. Cabinet Tardieu, le 4 décembre 1930 179
V. Cabinet Laval, le 16 février 1932 180

Section II. — *Exercice de la fonction législative* 181
A. — Les crises Fallières et Briand 182
I. Cabinet Fallières, les 13-17 février 1883 182
II. Cabinet Briand, le 18 mars 1913 183
B. — Les crises Blum 184
I. Cabinet Blum, le 21 juin 1937 184
II. Cabinet Blum, le 8 avril 1938 186

Conclusion. — Le Sénat et le problème de la majorité 191

CHAPITRE III. — LES ORGANES INTERNES DES CHAMBRES 194
Les Commissions, organes de travail parlementaire 194
Les organes politiques, la Délégation des Gauches 195

Section I. — Le rôle des Commissions parlementaires 196
I. L'évolution de l'institution 196
II. L'état actuel 197
III. La permanence des Commissions 197
IV. Plan 198

§ I. — *Les Commissions « non financières »* 199

A. — Les Commissions spéciales 199
I. Cabinet Gambetta, janvier 1882 199
II. Cabinets Duclerc et Fallières, janvier-février 1883 (Sénat) 201

B. — Les Commissions des Affaires étrangères 203
I. Cabinet Briand, janvier 1922 203
II. Cabinet Caillaux, janvier 1912 (Sénat) 204

§ II. — *La Commission des Finances* 205
Son importance.
Les critiques formulées contre son action.

A. — La Commission des Finances de la Chambre 206
I. Les Commissions spéciales 206
1. Cabinet Gambetta, décembre 1881 206
2. Cabinet de Freycinet, juillet 1882 206
3. Cabinet Brisson, décembre 1885 207
II. La Commission du budget 207
1. Cabinet de Freycinet, décembre 1886 207
— Sadi-Carnot et Rouvier.
2. Cabinet Goblet, mai 1887 208
— Rôle de Rouvier.
3. Cabinet Ribot, mars 1893 209
4. Cabinet Barthou, décembre 1913 209
— Rôle de M. Caillaux.
III. La Commission des Finances 210
Son importance croissante.
1. Cabinet Painlevé, novembre 1925 210
2. Cabinet Briand, démission de Loucheur, décembre 1925 . 210
3. Cabinet Briand-Doumer, mars 1926 211
4. Cabinet Herriot, décembre 1932 211
— Les dettes de guerre.
5. Cabinet Paul-Boncour, janvier 1933 212
6. Cabinets Daladier et Sarraut, octobre-novembre 1933 .. 212
7. Les autres cas moins importants 213

B. — La Commission des Finances du Sénat 214
I. La crise Herriot d'avril 1925 214
II. Les crises Blum de 1937 et 1938 215

§ III. — *Les Commissions d'enquête* 215
La nomination et le rôle des Commissions d'enquête.
I. L'affaire du Panama et le Cabinet Loubet 216
II. L'enquête sur la marine : Delcassé et Clemenceau (juillet 1909) .. 217
III. Les cas moins importants 219
1. L'affaire du Panama et la démission de Rouvier (janvier 1893) 219
2. L'affaire Oustric et la démission de M. Raoul Péret (1930) 220
3. La « Commission Stavisky » 221
Le Cabinet Chautemps (janvier 1933)
Le Cabinet Doumergue (juillet 1934).

Conclusion : 221
— Rôle prépondérant de la Commission des Finances
— Rôle des Commissions d'enquête.
— L'opinion de M. Joseph-Barthélemy.
— Les Commissions et l'état de la majorité.

Section II. — Le rôle des organes politiques. — La Délégation des Gauches ... 224
La « constitutionnalisation des partis ».
Délégation des Gauches et Cabinet, différences.

A. — Les précédents 225
I. La réunion plénière des Gauches (16 mai 1877) 225
II. La réunion plénière de 1890 226

B. — La Délégation des Gauches 227
I. Le Délégation et le Cabinet Waldeck-Rousseau 227
II. La Délégation et le Cabinet Combes 227
III. Les Cabinets de 1905 à 1914 228

C. — La pratique contemporaine 229
La Délégation et le Cartel 229
La Délégation, organe minoritaire 230
Le rôle de la Délégation 231

CHAPITRE IV. — L'ESPRIT DU PARLEMENTARISME 232

A. — La double extension de la notion de responsabilité ministérielle 232
— Devant tous les organes.
— A tout moment.
— Universalité du contrôle parlementaire.
Une double présomption agit contre le Cabinet 233
— La question de confiance est toujours posée
— L'interprétation des scrutins est toujours pessimiste.
Influence déterminante de la structure de la majorité parlementaire ... 234
— Le problème de la majorité.

B. — L'opposition parlementaire 235
— La pratique anglaise, Sir Maurice Amos 235
— L'opinion de M. Paul Reynaud 236
— L'opposition systématique 237

— La mentalité du Cabinet et des ministres 238
II. L'abus des interpellations 239
— Exemples et opinions 239
— « La pelure d'orange » 240

C. — La rationalisation du régime parlementaire 242
Les constitutions d'après-guerre 245
Le plan du « Comité technique pour la réforme de l'Etat » 246
La réforme du règlement des Assemblées 246
La durée des sessions 247
La seule réforme efficace est du domaine de la psychologie politique 248
— Opinion de M. Joseph-Barthélemy.

TITRE III — *LE ROLE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE* ... 251

Les deux catégories de crises 251

CHAPITRE PREMIER. — LES CRISES MINISTÉRIELLES CONSÉCUTIVES A L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE 252
Le droit de nomination des ministres (art. 3, loi 25 février 1875) 252
Les démissions protocolaires et les démissions effectives 252

Section I. — Les crises protocolaires 253
Le point de vue théorique 253
Le Cabinet Dupuy, 27 juin 1894 255
Le Cabinet Dupuy, 18 février 1899 256
Le Cabinet Rouvier, 18 février 1906 256
Le Cabinet Briand, 18 février 1913 256
Le Cabinet Millerand, 18 février 1920 257
Le Cabinet Laval, 13 juin 1931 257

Section II. — Les crises effectives 258
Le changement de Président entraîne le changement de Cabinet .. 258
La démission de Dufaure, 30 janvier 1879 259
La démission de Rouvier, 4 décembre 1877 259
La démission de Clemenceau, 18 janvier 1920 262
La démission de François Marsal, 13 juin 1924 263
La démission de Brisson, 29 décembre 1885 266

Section III. — L'élection du Président du Conseil 267
L'élection de Poincaré, 18 janvier 1913 268
L'élection de Millerand, 23 septembre 1920 268

CHAPITRE II. — L'INFLUENCE PERSONNELLE DU CHEF DE L'ETAT .....
Le droit de révocation et le droit de nomination 270

Section I. L'exercice du droit de révocation 271
La crise du 12 janvier 1922 271

— Les faits 271
— La controverse 273

Section II. — L'exercice du droit de nomination 275

La nomination des ministres .....
— Opinion de M. Burdeau et de Carré de Malberg 275
— Les hypothèses théoriques 276
— Le jugement de Duguit et de M. R. Capitant 276
— Plan 278

§ I. — *Grévy et Gambetta* 278
Grévy, sa méthode, son action décisive.

A. — Les Cabinets Waddington, Ferry, Freycinet 281
I. Waddington, 26 décembre 1879 281
II. Freycinet, 19 septembre 1880 283
III. Ferry, 10 novembre 1881 284
Le rôle de Gambetta de 1879 à 1881 286

B. — La défaite de Gambetta 287
L'accession de Gambetta au pouvoir 287
La chute de Gambetta 289

§ II. — *De Carnot à Doumergue* 293
Valeur relative des faits rapportés 293
I. Carnot et Tirard 293
Carnot et Casimir-Périer 294
II. Félix Faure et Bourgeois 294
Félix Faure et Méline 295
III. Loubet et Fallières 295
IV. Poincaré et Ribot (juin 1914) 296
V. M. Millerand et Leygues (septembre 1920) 297
VI. Doumergue et les socialistes 300
Doumergue et les Cabinets Chautemps et Steeg 301
Doumergue et M. Herriot (juillet 1926) 301

L' « horaire » des consultations présidentielles 302

TITRE IV. — *LE ROLE DU CABINET* 303

— Le principe de l'unité du Cabinet 303
— Les crises qui feront l'objet du Titre IV 304
— La concurrence des causes et la simultanéité des actions 304
— Les éléments de l'unité ministérielle 305
— Les trois composantes de la notion de Cabinet 305
— le Président du Conseil.
— les ministres.
— le Cabinet, organe collégial.
— Les crises nécessaires et les crises spontanées 306

CHAPITRE I. — LE PRÉSIDENT DU CONSEIL 307

Section I. — La maladie du Président du Conseil 307

A. — La maladie est la cause exclusive de la crise 308
I. — Sarrien, 19 octobre 1906 308
II. Viviani, 29 octobre 1915 308
III. Poincaré, 27 juillet 1929 308

B. — Le jeu d'une cause concurrente 309
I. Duclerc, 29 janvier 1883 309
II. Le Cabinet est mis en minorité.
1. Fallières, 13 février 1883 310
2. Monis, 27 juin 1911 310
3. Tardieu, 17 février 1930 311

Section II. — L'élection du Président du Conseil en qualité de Président de la République 311
Poincaré, en janvier 1913.
Millerand, en septembre 1920.

Section III. — La retraite spontanée du Président du Conseil 312
Plan. — Nécessité ou tactique 312

§ I. — *La retraite est nécessaire* 313

A. — Le refus de s'associer à une politique exigée par le Parlement 313
I. Waddington, en décembre 1879 (l'épuration de la magistrature) . 313
II. Duclerc, en janvier 1883 (l'expulsion des Princes) 313

B. — L'usure de la majorité 314
I. Combes et l'affaire des fiches 314
II. M. Chautemps et l'affaire Stavisky 315

C. — Les circonstances exceptionnelles 315
I. Brisson, en décembre 1885 (le mécontentement de la majorité) ... 315
II. Briand, en janvier 1922 (le rôle du Chef de l'Etat) 316
III. M. Daladier, les 6-7 février 1934 317

§ II. — *La retraite est volontaire* 317
Les hypothèses : le changement de majorité ; l'éviction d'un ministre .. 317

A. — Les crises de majorité 318
I. Briand, en octobre-novembre 1910, et en février 1911 318
II. M. Chautemps, le 10 mars 1938 322

B. — L'éviction d'un ministre 323
Painlevé et M. Caillaux, en octobre 1925 323

§ III. — *Les Ministères de guerre* 325
Les usages parlementaires et la guerre de 1914-1918 325
Le caractère des Ministères.
I. Le Cabinet Viviani, 26 août 1914 326
II. Viviani et Delcassé en octobre 1915 327
III. Les Cabinets Briand, la crise de mars 1916 328
IV. La crise de mars 1917 329

CHAPITRE II. — LES MINISTRES 331
L'aspect individuel du principe et l'unité ministérielle 331
Les hypothèses :
1. L'infraction individuelle à l'unité du Cabinet 331
2. Le jeu de la solidarité ministérielle 332
3. La maladie ou la mort d'un ministre 332

Section I. — Démission volontaire d'un ministre 333

§ I. — *Démission effective* 333

A. — Les ministres sont d'accord avec le Président du Conseil 333
1. Le Général Borel en janvier 1879 333
2. Le Royer et le Général Gresley, en décembre 1879 333
3. Le Général Billot et l'Amiral Jauréguiberry, en janvier 1883 334

B. — Les ministres agissent *motu proprio* 334
1. Le Ministère Freycinet en 1886, Sadi-Carnot, Sarrien, Baïhaut et Peytral 334
2. Berthelot et le Cabinet Bourgeois en avril 1896 335
3. Constans et Tirard, en mars 1890 335

C. — Dissentiments entre le Président du Conseil et les ministres 336
1. Le Cabinet Freycinet, en septembre 1880, (Constans et Cazot) 336
2. Le Général Chanoine et l'affaire Dreyfus, 25 octobre 1898 338
3. De Selves et M. Caillaux, en janvier 1912 339

D. — Les crises de 1925-1926. Caractère de ces démissions 340
1. Clémentel, en avril 1925 340
2. La démission de Raoul Péret, le 15 juin 1926 341

§ II. — *Les menaces de démission et les dissentiments latents* 342

A. — Les menaces de démission 342
— Méline et Barthou, juin 1898.
— Combes, en janvier 1905.
— Briand et Viviani, en octobre 1910.
— Briand, en janvier 1922.
— Briand, en octobre 1929.

B. — L'antagonisme entre deux ministres 344
— Le Cabinet Steeg en 1931. MM. Victor Boret et Léon Meyer.
— Le Cabinet Doumergue en 1934. MM. Tardieu et Herriot.

SECTION II. — LA SOLIDARITÉ MINISTÉRIELLE 345
La responsabilité individuelle des ministres 345
La solidarité dans la défaite . La question de confiance.

§ I. — *Les cas de responsabilité individuelle déclarée* 346
— Tirard et Spuller, le 14 mars 1890.
— Loubet et Ricard, en novembre 1892.
— Le Cabinet Monis et le Général Goiran en juin 1911.
— M. Tardieu et Chéron, le 17 février 1930.

§ II. — *Les cas de responsabilité individuelle tacite* 348

A. — Cause immédiate 348
1. Le Cabinet Rouvier en janvier 1893 348
2. Le Cabinet Chautemps et Dalimier et Raynaldy en janvier 1934 348
3. La démission de M. Malvy, août 1917 349

B. — Influence certaine 349
1. La démission du Général André et le Cabinet Combes 349
2. Freycinet et le Cabinet Dupuy, en mai 1899 349
3. La démission de M. Germain-Martin, le 31 mai 1935 350
4. La démission de MM.
— Malvy, 10 avril 1926 350
— Raoul Péret, 17 novembre 1930 .....
— Sarraut et Chéron, 13 octobre 1934 350

C. — Cas particulier 351
La crise des 13-15 janvier 1895.
— Barthou, Dupuy et le Président Casimir-Périer.

D. — Les exceptions 352
La démission n'entraîne pas la crise.
1. Delcassé, le 6 juin 1905 353
2. Loucheur, le 16 décembre 1925 353

Section III. — Mort ou maladie d'un ministre 354
— Le Cabinet Viviani (29 octobre 1915) et la maladie de Delcassé ... 354
— Le Cabinet Laval (12 janvier 1932) la retraite de Briand et la mort de Maginot 354
— La mort de Berteaux (21 mai 1911) 355

CHAPITRE III. — LA DISSOCIATION DU CABINET 356
— Rupture collective et sécession 356
— Prédominance de la notion d'homogénéité 356
— Le Cabinet, les ministres, les partis 357
— Le problème de la majorité 357
— Les catégories 357

Section I. — La démission concertée d'une fraction du Cabinet 358

A. — Le Cabinet Poincaré (novembre 1928) et le Congrès radical d'Angers ... 359

B. — Le Cabinet Doumergue (novembre 1934) et le Congrès radical de Nantes 360

C. — La démission du Cabinet Laval (janvier 1936) et le parti radical 362

D. — La démission du Cabinet Chautemps (14 mars 1938) et le parti socialiste 364

Section II. — Précédents anciens et cas particuliers 365

A. — La crise Dupuy, de novembre 1893 365

B. — Les cas de sécession latente 366
I. Le Cabinet Duclerc (janvier 1883) 367
II. Le Cabinet Briand (novembre 1910) et le Congrès radical de Rouen 367
III. Le Congrès radical de Nice et la démission du Cabinet Painlevé Caillaux (octobre 1925) 368

C. — Deux cas particuliers. — La démission au lendemain de la formation .. 369
I. Le Cabinet Steeg, de décembre 1930 369
II. Le Cabinet Daladier, de février 1934 370

Le rôle des Congrès de partis 370
La constitutionnalité de leur intervention 371
— Opinion de M. Mireaux.
— Portée des précédents de 1928 et 1934.
— Critique de M. Léon Bérard.
— Pratique anglaise : M. Baldwin en 1930.
— Thèse de M. Léon Blum.
— Le phénomène essentiel est la nécessité d'une coalition ... 373

TITRE V. — *LES INTERVENTIONS EXTÉRIEURES.* 375

L'universalité d'application de la confiance 375

A. — L'opinion 375
Les précédents 376
— la Commune.
— le Boulangisme.
— le Panama.
— l'Affaire Dreyfus.
Les crises Chautemps et Daladier (janvier-février 1934) 376
Le 6 février 1934 377

B. — Les groupements d'intérêts 378
L'action d'organismes extra-constitutionnels et extra-parlementaires 378
Les influences secrètes 378
Les habitudes récentes 379
— syndicats ouvriers.
— groupements privés.
— anciens combattants.

Opinion de M. Mireaux 379
— La crise de février 1930 (Chéron-Tardieu) 380
— La crise de janvier 1931 (Steeg) 380
— L'année 1933 380
— Le Cabinet Paul Boncour (janvier 1933) 381
— Le Cabinet Daladier (octobre 1933) 381
— Le Cabinet Sarraut (novembre 1933) 382

Résumé succinct de la Première Partie 383
— Le caractère psychologique de la confiance.
— La description juridique et la réalité politique.
— Les conditions générales de la politique française.
— Les crises ministérielles et l'instabilité ministérielle 384

DEUXIÈME PARTIE

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE

Le problème de la Majorité 387
— du point de vue théorique : Majorité et Cabinet
— du point de vue historique : Les majorités successives et concurrentes.
— les conclusions qui en découlent.
Les causes profondes et les remèdes éventuels 387

TITRE I. — *LE PROBLÈME DE LA MAJORITÉ* 389

Chapitre Premier. — Le Cabinet et la Majorité 389

A. — La définition et le rôle du Cabinet 389
— selon Bagehot.
— selon Sir Maurice Amos.
— selon Carré de Malberg.
Rapport nécessaire de similitude entre Majorité, Parti, Cabinet 390
— M. Mirkine-Guetzévitch.
Véritable signification de la confiance 391
— Chateaubriand.
— L'avenir du Cabinet dépend de sa formation elle-même.
— Exemple : soutien et participation.
Une crise ministérielle est la recherche d'une similitude perdue 392
De l'« authenticité du parlementarisme français » 392

B. — Les caractères de la Majorité : composite et mouvante 394
Les faits dominants : la coalition et la rupture de coalition 394
La procédure de la constitution des Ministères 395

C. — D'une étude des variations de la coalition parlementaire 396
— L'éventail des partis politiques.
— Les coalitions d'opposition.

La prééminence de la coalition électorale 397
— La notion usuelle de représentation.
— Coalition locale et coalition générale.
— Le système solidaire : Majorité électorale, majorité parlementaire, majorité gouvernementale.
L'universalité du fonctionnement de la responsabilité et de la confiance 400
La coalition électorale est uniforme 400
— La Droite et la Gauche.
— Opinion de MM. Siegfried, Seignobos et R. Capitant.
— Les « plates-formes » successives 402
— 1877 et 1885.
— 1889 et le Boulangisme.
— 1893-1898 et le Ralliement.
— 1902-1906 et la Défense républicaine.
— 1914, le nouveau Bloc.
— 1919, le Bloc National.
— 1924-1932-1936, Cartel et Front populaire.
— Les exceptions de 1910 et 1928 405
— Le « *two-party system* » momentané 406
La coalition parlementaire est multiforme 406
— Le système des trois « blocs » 407
— Les majorités virtuelles (M. Piétri) 407
— « Les courbes des législatures » 408
— La véritable portée d'une crise ministérielle 408
Les formations ministérielles 408
— Concentration.
— Union sacrée.
— Cartel.
— Bloc national.
— Ministère d'affaires.
— Union nationale.
— Défense républicaine.
Le « soutien » et la « participation » 410
De la théorie aux faits 410
— Les points de césure : Affaire Dreyfus et Guerre de 1914.
— Les trois nœuds de crise ; plan.

CHAPITRE II. — L'ANTAGONISME DES MAJORITÉS GOUVERNEMENTALES. — Trois phases de la vie parlementaire.

Section I. — Le Ralliement et l'Esprit nouveau 412
La portée du Ralliement 412
L'Esprit nouveau de Spuller et Périer 413
L'hostilité à l'égard de la Concentration en 1893-1894 413
— M. Millerand.
— Deschanel.
— Goblet.
Les tenants de la Concentration 416
— Léon Bourgeois.

Le Cabinet Casimir-Périer 416
— La constitution.
— Les scrutins importants.
— La chute.
Le Cabinet Dupuy 419
Ribot et la Concentration 421
Le Cabinet radical homogène de Bourgeois 422
Le Cabinet modéré de Méline 424

ection II. — Le Bloc et l'Apaisement 425
L'importance de l'Affaire Dreyfus 425
La stabilité ministérielle de 1899 à 1909 427
— Coalitions électorale et parlementaire.
— Le « Bloc » défini par F. Buisson.
Les deux phases 428
— Waldeck-Rousseau et Combes 428
— La Concentration de Rouvier et les majorités de Clemenceau 429
Briand et l'Apaisement 431
— Le dessein de Briand.
— Le leit-motiv.
— La résistance radicale.
— La « majorité républicaine ».
— La crise d'octobre 1910.
— La crise de février 1911.
Le retour temporaire au « Bloc » : Monis et Caillaux 440
La Concentration et les tentatives d'Union nationale 442
— Le Cabinet Poincaré.
— Le Cabinet Barthou.
La coalition électorale l'emporte 446
— Doumergue et son « Ministère de Gauche ».
— Ribot et le dernier échec de la Concentration.
— Viviani.

Section III. — Du Cartel à l'Union nationale 448
La lutte entre le *two party system* et la Concentration 448
La troisième formule : l'Union nationale 449
Les deux periodes d'égale durée et de développement identique 450
— 1920 à 1928.
— 1928 à 1936.
Les Cabinets de 1920 à 1925 (note 74) 450
Les Ministères Painlevé 453
— Le scrutin du 12 juillet 1925.
— Le retour au Cartel.
— Le remaniement d'octobre 1925.
— L'échec du Cartel (22 novembre).
Les trois Ministères Briand de 1925-1926 458
— La Concentration (3 décembre 1925).
— La Concentration réduite (6 mars 1926).
— La crise du 15 juin 1926.
— Vers l'Union nationale, le Cabinet du 23 juin et la crise du 16 juillet 1926.
Le second Cabinet Herriot : l'Union républicaine 466

Poincaré et l'Union nationale 467
— Définition.
— La composition du Cabinet.
— De 1926 à 1928.
— Le retour à la lutte des partis ; le Congrès radical d'Angers.
De 1928 à 1932 : les vains efforts vers la Concentration 471
— Le Cabinet Poincaré du 11 novembre 1928.
— Le scrutin du 15 novembre.
— Briand et le parti radical.
D'octobre 1929 à mai 1932 : Tardieu, Laval et Chautemps, Steeg.
— La tendance de M. Tardieu (note 115).

CHAPITRE III. — LA MENTALITÉ DES GOUVERNANTS .....

Plan. — Les conséquences et les facteurs supplémentaires de l'instabilité ministérielle 479

Section I. — La carrière ministérielle 479
Le phénomène majeur : la prépondérance des groupes du Centre 480

§ I. — *La stabilité des ministres* 480
La collaboration nécessaire des groupes médians 481
Les personnalités-pivots et le fonds permanent des Ministères français 482
— Quelques exemples.
Les témoignages de M. Frossard et de M. Joseph-Barthélemy 483

§. II — *L'effacement du Président du Conseil* 484
L'absence de *leading* de la majorité 484
Deux déclarations : de M. P.E. Flandin, de M. Poincaré 485
Les spécialistes de la conciliation 486
Une déclaration significative de M. Herriot 486
Les conséquences de cet état d'esprit 487

Les Cabinets d'Union nationale et de trêve 487
— Rappel des précédents 488

De quelques Présidents du Conseil 489
— Briand 490
— De Freycinet 491
— Ribot 492
— La stabilité des Présidents du Conseil 494

Section II. — Majorité, Chef d'Etat et Sénat 494
Plan 495

§ I. — *Le Chef d'Etat et la Majorité* 496
Les erreurs d'interprétation et les préférences 496
Le Ministère n'est pas constitué par l'Assemblée 496

§ II. — *Le Sénat et la Majorité* 498
Rappel des faits et conséquences 498
La préférence systématique du Sénat 498
— « Les résistances du Sénat ».

Suffrage universel et suffrage restreint 499

Les deux points qui restent à étudier 500

TITRE II. — *CAUSES INSTITUTIONNELLES ET REMEDES EVENTUELS* 501

CHAPITRE I. — L'ORGANISATION DU SUFFRAGE UNIVERSEL 501
Le régime électoral et l'instabilité ministérielle 501
Les deux points à élucider 502

Section I. — Les expériences électorales de la III^e République 502
Les trois modes de scrutin 502

A. — Le Scrutin de liste de 1885-1889 503

B. — La loi du 12 juillet 1919 503

C. — Le Scrutin d'arrondissement 505
Importance relative du mode de scrutin 506
— Opinion de Lefebvre.
— Opinion de La Chesnais.

Section II. — Une controverse théorique : R.P. et Scrutin uninominal 507
« L'école de la R.P. ».
R.P. et instabilité ministérielle.
Rôle de l'élection et portée parlementaire de la R.P. 508
Le débat autour de la R.P. 508

A. — La R.P. provoque la Constitution de partis politiques forts 509
I. La R.P. favorise l'émiettement des partis 510
— Opinion de M. Joseph-Barthélemy.
— Opinion de Charles Benoist, en 1897.
— Les hommes politiques belges et la R.P. (note 13).
— Opinion d'Esmein.
II. Les critiques récentes contre la R.P. 512
— M. R. Capitant : « La société des partis installée à la place de l'Etat » 513
— M. Hermens : « L'erreur proportionnaliste et le régime parlementaire ».
— la multiplication des partis,
— la modification des partis,
— l'expérience allemande de 1919 à 1933,
— Ce qu'aurait donné la R.P. en France.
III. La R.P., obstacle à l'exercice du droit de dissolution 516
L'opinion de MM. Herriot et Frossard et le reproche de « stagnation politique » 518

B. — Les défenseurs de la R.P. 518
— Duguit et Charles Benoist 519

— La R.P. ne peut être plus néfaste que le Scrutin d'arrondissement .. 519
— La réplique de M. Lachapelle 520
— L'exemple allemand.
— La R.P. favorise les extrêmes.
— Remarque : La R.P. et les coalitions parlementaires, la Tchécoslovaquie 521

C. — Quel mode de scrutin faut-il préconiser ? 522
I. La valeur des critiques contre la R.P. 523
— Le mérite apparent de la R.P. : renforcer la discipline des partis 524
II. Les mérites du Scrutin d'arrondissement 525
— Il facilite la formation des Cartels 525
— De la coalition électorale à la coalition parlementaire 526
— l'échelle locale des votes et la notion de député marginal.
— la tactique des partis.
— la prépondérance des éléments médians.
III. Le scrutin uninominal à un seul tour 529
— L'opinion de M. Capitant 529
— L'alliance électorale préalable, ou la candidature unique ... 530
— Les exemples américains et anglais 531
— Les résultats probables en France (note 41) 532

CHAPITRE II. — LA DISSOLUTION 534
Deux opinions : le duc de Broglie en 1874, M. Crutel en 1936 534
La portée théorique de la dissolution 535
— dissolution et démocratie.
— dissolution et parlementarisme.
— dissolution, « garantie des droits du peuple ».
Le point de vue de cette étude 538
— les avantages politiques de la dissolution.
— La dissolution, arme défensive du Cabinet 538
— Opinion de Sir Maurice Amos.
— Opinion de M. R. Capitant.
— La dissolution, et la stabilité de la majorité 539
— Opinion d'Esmein.
Prévost-Paradol et les deux formes de dissolution 540
— dissolution ministérielle.
— dissolution royale.
La troisième modalité : dissolution mettant fin à un conflit entre les Chambres 542
Recherche des « occasions manquées ». Remarque 542

Section I. — Le triple but de la dissolution 543
§ I. — *La dissolution et le problème de la majorité* 543
A. — De 1886 à 1892 543
B. — En 1895 et 1896 546

C. — De 1909 à 1911 547

D. — En 1912 et 1913 548

E. — En 1925 et 1926 548

F. — La crise de 1934-1935 549

§ 2. — *La dissolution, arme défensive du Cabinet* 550
Difficulté de préciser les cas.

A. — De 1879 à 1898 550

B. — De 1898 à 1914 551

C. — De 1919 à 1936 552

§ 3. — *La dissolution et le bicaméralisme* 552
Les faits 553

Section II. — La valeur politique de la dissolution 555

A. — De quelques précédents étrangers 555
1. Les dissolutions en Angleterre 555
2. L'Allemagne de Weimar 556
3. L'Italie de 1874 à 1914 556
En France, hypothèses, les éléments d'ordre psychologique 557

B. — Les obstacles techniques et juridiques à la dissolution 558
I. — L'avis conforme du Sénat 558
II. — Le vote préalable des crédits budgétaires 559
III. — Un obstacle particulier à la dissolution royale : l'irresponsabilité du Chef de l'Etat 560

C. — De quelques réformes proposées 561
— La dissolution automatique.
— Le report des crédits budgétaires.
— L'institution du referendum (MM. Burdeau et Mirkine-Guetzévitch).

Conclusion 563
— La primauté des facteurs psychologiques.
— La stabilité des ministres.
— L'autorité du Président du Conseil. — Opinion de MM. Joseph-Barthélemy et Jeanneney.

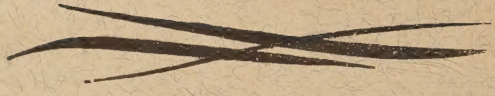
CONCLUSION

De la vanité des réformes autres que celles qui porteraient sur l'état d'esprit des gouvernants 565
— Les précédents défavorables de la phase préconstitutionnelle
— Le rôle du Chef de l'Etat après 1879.
— La signification profonde de la chute de Gambetta.
— Les réformes techniques sont d'importance secondaire.

La modification nécessaire des conditions de la politique générale 568
— Le *leading* de l'Assemblée.
— La structure du Cabinet.
— L'absence d'homogénéité.
— Opinion de Dupriez.
La coalition parlementaire est déterminante 569
— Similitude entre Cabinet et Majorité.
L'indépendance des ministres 570
— Les représentants des « groupes charnières ».
— Les ministres sénateurs.
Les « Ministères de personnalités » 571
— Egaux et successeurs éventuels.
— Le chevauchement des majorités.
Un remède efficace : le « caractère » du Président du Conseil 572
— Opinion de A. Daniel en 1882.
— Opinion de M. Moreau en 1902.
— Opinion de M. Frossard, en 1935.

Quelques considérations, en guise de conclusion 574
La continuité dans la pratique parlementaire française 574
— Les formes apparaissent dès l'Assemblée nationale.
— Les trois phases de la IIIe République.
— La répétition des procédures identiques.
— Le rôle constant duSénat.
— La stabilité des ministres.
Où est le Pouvoir véritable ? 577
— Le rôle éminent du Corps électoral.
— Le poids des voix marginales.
— L'identité fuyante et nécessaire entre le Parlement et le Cabinet.
L'instabilité ministérielle est palliée par la stabilité du personnel gouvernant 579

Liste chronologique des Ministères de la IIIe République..... 581

Bibliographie 587

Imp. F. Boisseau, Rue du Taur, 34 - Toulouse (France)